

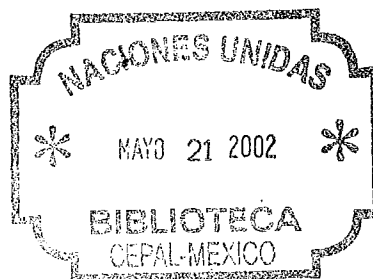
Desarrollo Económico y Social
en la República Dominicana

los últimos 20 años
y perspectivas para el Siglo XXI
Tomo I

LC/MEX/R.760/Rev.1

Tomo 1

C. 2



CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe



PUCMM
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
República Dominicana

Distr.
RESTRINGIDA
LC/MEX/R.760/Rev. 1
17 de noviembre de 2000
ORIGINAL: ESPAÑOL
Este documento fue elaborado
en el marco del proyecto BT-DOM-1999

Título de la obra:
Desarrollo económico y social en la República Dominicana:
los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI

Primera edición:
Diciembre de 2001

Edición de la Oficina de Desarrollo y Comunicaciones, PUCMM.

Diseño general y de portada:
Stanley Gráficas & Asocs.

Impresión:
Mediabyte

ISBN Colección 99934-0-264-8
ISBN Tomo I 99934-0-265-6



Índice general

Índice de siglas usadas.....	5
Presentación.....	9
Prólogo.....	11
Prefacio.....	15

Capítulo I

Visión global.....	21
--------------------	----

Capítulo II

Hacia una economía menos regulada: Las reformas económicas en los noventa.....	47
--	----

Capítulo III

El desempeño macroeconómico en los noventa.....	77
---	----

Capítulo IV

Evolución, desafío y perspectivas de la política fiscal.....	115
--	-----

Capítulo V

Política monetaria y mercado de dinero.....187

Capítulo VI

El sector externo en la República Dominicana: ¿Talón de Aquiles o punta de lanza del crecimiento?.....237

Capítulo VII

Política y desarrollo social.....301

Capítulo VIII

El fenómeno migratorio en la República Dominicana: las remesas de dominicanos y la inmigración haitiana.....347

Capítulo IX

El sector agropecuario y azucarero: políticas, desempeño y perspectivas.....379

Capítulo X

La dualidad de la industria manufacturera: entre la industria manufacturera local y las Zonas Francas.....437

Capítulo XI

El sector energético.....481

Capítulo XII

El turismo y su impacto en el desarrollo económico.....513

Capítulo XIII

Medio ambiente, sostenibilidad y desarrollo.....563

Índice de siglas usadas

ACP Estados de África, el Caribe y el Pacífico (antiguas colonias de los actuales países de la Unión Europea en esas zonas)

ACTA Administración de calidad total ambiental

ADES Agencia Dominicana de Desarrollo Tecnológico

ADOEXPO Asociación Dominicana de Exportadores

AEC Asociación de Estados del Caribe

AERODOM Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI

AID Agencia para el Desarrollo Internacional (Estados Unidos; véase también USAID)

AIRD Asociación de Industrias de la República Dominicana

ALCA Área de Libre Comercio de las Américas

AMET Autoridad Metropolitana del Transporte

AMUMA Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente

ANAM Autoridad Nacional del Ambiente

ANEP Asociación Nacional de la Empresa Privada

ANT Agencia Nacional de Turismo

APEC Acción Pro Educación y Cultura

APPRI Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversión

APYME Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa

ASONAHORES Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes

BCRD Banco Central de la República Dominicana

BID Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

CAMPE-INTEC Centro de Apoyo a la Micro, Mediana y Pequeña Empresa del Instituto Tecnológico de Santo Domingo

CAN Programa de Análisis de la Competitividad de los Países; *Competitive Analysis of Nations*

CARICOM Comunidad del Caribe; *Caribbean Community*

CAT Certificado de Abono Tributario

CCC *Commodity Credit Corporation*

CDB Convención sobre Diversidad Biológica

CDE Corporación Dominicana de Electricidad

CDS Centros de Desarrollo Sectorial

CEA Consejo Estatal del Azúcar

CEDAF Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal

CEDOPEX Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones

CELADE Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía

CENCET Centro de Control de Enfermedades Tropicales

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CERSS Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud

CEspeDESCentro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable

CFC Clorofluorocarbonos	CRIES Sistema Integral de Inventario y Evaluación de Recursos
CFI Corporación de Fomento Industrial	CSTRD Cuenta Satélite de Turismo de la República Dominicana
CIDET Comité Interinstitucional para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico	CUCI Clasificación Uniforme del Comercio Internacional
CIECA Centro de Investigación Económica para el Caribe	CVMA Centros de Venta de Materiales Agropecuarios
CITES Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres	DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística
CMCC Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático	DEFIMPRO Departamento de Desarrollo y Financiamiento de Proyectos del Banco Central de la República Dominicana
CNC Consejo Nacional de Competitividad	DGF Dirección General Forestal
CNDI Consejo Nacional de Desarrollo Industrial	DGP Dirección General de Parques
CNZFE Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación	DIGENOR Dirección General de Normas
CODETEL Compañía Dominicana de Teléfonos	DIRENA Departamento de Inventario de los Recursos Naturales
CODOPYME Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa, Inc.	DNP Dirección Nacional de Parques
COENER Comisión Nacional de Política Energética	ECLAC <i>Economic Commission for Latin America and the Caribbean</i> (véase CEPAL)
COGO Comité Gubernamental del Ozono	ENIGH Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
CONACITE Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	EPA Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos
CONADES Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible	ESMAP Energy Sector Management Assistance Program
CONATEF Comisión Nacional Técnica Forestal	FALCONDO Falconbridge Dominicana
CONEP Consejo Nacional de la Empresa Privada	FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Convenio de Cartagena Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en el Gran Caribe	FDA Fundación de Desarrollo Agropecuario
CORDE Corporación Dominicana de Empresas Estatales	FEDOMASEC Federación Dominicana de Asociaciones Ecologistas
CORPOHOTEL Corporación de Fomento de la Industria Hotelera	FIDE Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico
COSERENAMA Comisión Coordinadora del sector Recursos Naturales y Medio Ambiente	FMI Fondo Monetario Internacional
CPC Clasificación Central de Productos	FNUAP Fondo de Población de las Naciones Unidas
CREP Comisión de Reforma de la Empresa Pública	

FONATEC Fondo de Asistencia Técnica para el Desarrollo de la Competitividad

FONDOMICRO Fondo de Financiamiento de la Microempresa

FONDOPREI Fondo de Preinversión

FUNDAPEC Fundación APEC para el Crédito Educativo

GATT Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; *General Agreement on Tariffs and Trade*

GEF Fondo para el Medio Ambiente Mundial; *Global Environmental Facility*

GLP Gas licuado de petróleo

IAD Instituto Agrario Dominicano

ICC Iniciativa para la Cuenca del Caribe

IDH Índice de Desarrollo Humano (PNUD)

IDSS Instituto Dominicano de Seguros Sociales

IED Instituto de Estudios Dominicanos

IIMP Impuestos sobre importaciones

IMF *International Monetary Fund*, véase FMI

INAPA Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado

INAREF Instituto Nacional de Recursos Forestales

INAZUCAR Instituto Nacional del Azúcar

INCAE Instituto Centroamericano de Administración de Empresas

INDOPESCA Instituto Dominicano de Pesca

INDOTEC Instituto Dominicano de Tecnología Industrial

INDOTEL Instituto Dominicano de Telecomunicaciones

INDRHI Instituto Dominicano de Recursos Hidráulicos

INESPRE Instituto de Estabilización de Precios

INFOTEP Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional

INFRATUR Fondo para el Desarrollo de la Infraestructura Turística

INPRA Instituto Nacional de Protección Ambiental

INTEC Instituto Tecnológico de Santo Domingo

INVI Instituto Nacional de la Vivienda

IPH Índice de Pobreza Humana (PNUD)

ISC Impuesto Selectivo al Consumo

ISO International Standards Organization

ISSFAPOL Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional

ITBIS Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios

IZF Industria de Zonas Francas

JAD Junta Agroempresarial Dominicana

JBN Jardín Botánico Nacional

MCCA Mercado Común Centroamericano

NAFTA *North American Free Trade Agreement*, véase TLC

NPE Nuevo Programa Económico

OCDE Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

OEA Organización de los Estados Americanos

OIT Organización Internacional del Trabajo

OMC Organización Mundial del Comercio

OMS Organización Mundial de la Salud

OMSA Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses

OMT Organización Mundial de Turismo

ONAPLAN Oficina Nacional de Planificación

ONUDI Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

OPETUR Asociación de Operadores de Turismo

OPS Oficina Panamericana de la Salud

PAD Prospectiva Ambiental Dominicana

PAFRD Plan de Acción Forestal de la República Dominicana

PAI Programa Ampliado de Inmunizaciones

PASP Programa de Apoyo al Sector Privado

PDI Plan "Dominicana Innova"

PLD Partido de Liberación Dominicano	SEA Secretaría de Estado de Agricultura
PNC Plan Nacional de Competitividad	SECTUR Secretaría de Estado de Turismo
PNDS Plan Nacional de Desarrollo Social	SEDEFIR Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación
PNGA Programa Nacional de Gestión Ambiental	SEIC Secretaría de Estado de Industria y Comercio
PNOTT Plan de Ordenamiento Turístico Territorial de la República Dominicana	SESPAS Secretaría de Estado de Salud y Asistencia Social
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	SGP Sistema Generalizado de Preferencias
PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	SIGAC Sistema de Garantía Compartida
PPI Productores privados independientes	SINAP Sistema Nacional de Áreas Protegidas
PRATI Programa de Asistencia Tecnológica Integral	SITA Sistemas de innovación tecnológica ambiental
PRD Partido Revolucionario Dominicano	SPPI Sistema de precios paridad de importación
PRODAS Proyecto de Desarrollo del Valle de San Juan de la Maguana	SRI International Stanford Research Institute International
PRODELESTE Proyecto Regional de Desarrollo Lechero	SSB Servicios sociales básicos
PRODEMYPI Proyecto para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Industria	TLC Tratado de Libre Comercio de América del Norte
PROFIMEX Programa de Financiamiento de las Exportaciones	UASD Universidad Autónoma de Santo Domingo
PROMASIR Programa de Mejoramiento y Administración de Sistemas de Riego por los Usuarios	UICN Unión Mundial para la Naturaleza
PROMIPYME Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	UNCTAD Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
PRSC Partido Reformista Social Cristiano	UNE Unión Nacional de Empresas
PUCMM Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra	UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
PYPE Preparado para Prácticas y Políticas Económicas	UNIBE Universidad Iberoamericana
REFIDOMSA Refinería Dominicana de Petróleo, S.A.	UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
REPOS Certificados de Tesorería con pacto de recompra	USAID Agencia para el Desarrollo Internacional (Estados Unidos)
SAVICA Instituto de Auxilios y Viviendas	USITC Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos
SDI Sistema Dominicano de Innovación	WRI World Resources Institute
	WTO World Trade Organization
	ZFSI Zona Franca de San Isidro

Presentación

Para la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra es un honor incluir entre sus publicaciones este libro de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), resultado de un proyecto conjunto entre el Secretariado Técnico de la Presidencia y la CEPAL. El mismo contiene todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social de nuestro país durante los últimos veinte años y las perspectivas para el siglo XXI.

Es un valioso y rico aporte que hace la CEPAL a nuestro país con esta investigación de los últimos dos decenios, que contiene relevante y documentada información sobre políticas y decisiones tomadas por los distintos gobiernos durante ese período.

Ésta es una obra de obligada lectura no sólo para nuestros profesionales de la Economía, profesores y estudiantes, sino también para todos los dominicanos y dominicanas que trabajan y se preocupan por el desarrollo socioeconómico.

Este minucioso trabajo: “Desarrollo Económico y Social en la República Dominicana: Los últimos veinte años y perspectiva para el siglo XXI” es de fácil lectura, escrito en un estilo que está al alcance de la comprensión de todos los profesionales, no exclusivamente de los economistas.

Agradecemos al Secretariado Técnico de la Presidencia y a la CEPAL la confianza de poner bajo la responsabilidad de la PUCMM la publicación y distribución, en forma de libro, de esta valiosa investigación que contiene abundante material para el análisis y la discusión en foros, seminarios y talleres.

Mons. Agripino Núñez
Rector

Prólogo

El desempeño económico de la República Dominicana en la última década ha sido sobresaliente. Después del retroceso de 1990 (-6%), el producto interno bruto ha tenido un crecimiento promedio cercano a 6% en los siguientes nueve años y de 8% en el trienio 1996-1999, el más alto en toda la región latinoamericana.

La política económica y las reformas instrumentadas a lo largo de los noventa han coadyuvado a mantener la estabilidad macroeconómica. La inflación ha descendido a niveles de un dígito (excepto en 1994), el tipo de cambio se ha estabilizado y se han logrado avances importantes en el saneamiento fiscal. En el sector externo, el creciente déficit de la balanza comercial de bienes ha sido contrarrestado por los superávits de la industria de zonas francas, el turismo y las transferencias privadas, lo que ha mantenido el desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos en niveles razonables como proporción del producto.

No obstante, a la par de este saludable desempeño macroeconómico, la economía dominicana se ha segmentado en la última década, a causa de una evolución sectorial heterogénea que, a su vez, se asocia en algún grado al esquema de crecimiento que ha prevalecido en el país en los años recientes que, por cierto, caracteriza también a numerosas economías de la región. En efecto, a lo largo de los años noventa se ha consolidado un sector moderno, dinámico y competitivo, representado por actividades como el turismo, las zonas francas, las telecomunicaciones, la construcción y ciertos servicios vinculados con los anteriores. Junto a ese sector convive un segmento amplio de empresas en donde privan reducidos niveles de competitividad, con limitado acceso al crédito y atraso tecnológico. En la manufactura abundan pequeñas y micro empresas que fabrican primordialmente bienes tradicionales, y que padecen la competencia de las importaciones. En el sector agropecuario la producción avanza con lentitud y las principales actividades agrícolas de exportación tradicional han disminuido su gravitación en la provisión de divisas para el país.

Este panorama convierte a la República Dominicana en un caso interesante para un estudio amplio y pormenorizado, dirigido a analizar los factores que subyacen en los cambios experimentados en sus patrones de crecimiento, de inserción internacional y distributivo en las últimas décadas.

Por iniciativa del Gobierno de la República Dominicana, el Secretariado Técnico de la Presidencia de ese país y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) firmaron un convenio de colaboración en noviembre de 1999, cuya ejecución dio marco a la elaboración de un estudio de la economía dominicana y cuyos objetivos fueron: 1) analizar en profundidad y detalle la evolución de la economía de la República Dominicana, en especial en la década de los noventa; 2) identificar los retos que enfrenta de cara al siglo XXI; y 3) examinar posibles opciones de política y sus perspectivas.

Más específicamente, la investigación se dirigió a aportar elementos para responder a cuestiones cruciales del desarrollo económico y social del país en los albores del siglo XXI. Por ejemplo: ¿cuál ha sido la dimensión y profundidad de los cambios estructurales de la economía dominicana?; ¿en qué condiciones el país podría sostener una tasa de crecimiento de 7%-8% en el mediano-largo plazo?; ¿qué reformas deben profundizarse o “reformarse” y qué instrumentos se podrían utilizar?; ¿qué factores de economía política han limitado los avances?; ¿qué tipo de políticas se requeriría para reducir la brecha entre el sector moderno y el tradicional y que los beneficios del crecimiento abarcasen a una porción mayor de la población?; ¿cómo se podrían reducir efectivamente los niveles de pobreza y mejorar la distribución del ingreso?; ¿cómo se podría incrementar la productividad del campo?; ¿serían necesarias políticas más activas para contener la declinación relativa de la manufactura?; ¿cómo se podría lograr un desarrollo sustentable desde el punto de vista ambiental? En fin, ¿cuáles son las opciones de política económica en el panorama futuro del país?

En los capítulos que integran el estudio se analizan las interrogantes precedentes, se presentan reflexiones y se delinean las políticas pertinentes. El estudio abarca el período 1980-2000; se analiza el desempeño económico y social, aportando evidencia sobre los cambios en la estructura de la economía y sus repercusiones sociales. Se documenta el proceso de reformas económicas, poniendo el énfasis en aspectos institucionales y de la economía política. Asimismo, se formulan recomendaciones de políticas públicas dirigidas a mejorar el desempeño en materia de crecimiento económico, generación de empleo, competitividad y desarrollo social.

La CEPAL llevó a cabo la investigación en estrecho contacto con el Gobierno de la República Dominicana, que designó a la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) como el organismo interlocutor. En todo momento se contó con su apoyo técnico y logístico, lo que facilitó la ejecución de los trabajos.

El estudio comprende tres partes. La primera expone una visión global de la economía dominicana, con sus fortalezas y debilidades; se presentan y discuten logros, riesgos y perspectivas hacia el siglo XXI, y se resumen las principales conclusiones y recomendaciones alcanzadas en el resto del estudio.

En la segunda parte se abordan los temas macroeconómicos y sociales. En primer lugar, se brinda una descripción de las principales reformas económicas aplicadas en los años noventa y se esboza su impacto en el comportamiento de la economía. En seguida se reseñan el desempeño y las políticas macroeconómicas en las dos últimas décadas y se estudian en sendos capítulos las políticas fiscal y monetaria y cambiaria, así como sus interrelaciones. Se examinan también la evolución de las finanzas públicas, los agregados monetarios y el mercado cambiario. Más adelante, se analiza el comportamiento del sector externo y se identifican los factores que explican el dinamismo que ha revelado en la década de los noventa. Por último, se presentan y discuten las políticas de desarrollo social y las tendencias de indicadores de bienestar, para finalizar con una reflexión acerca de los temas sociodemográficos y el impacto socioeconómico de los flujos de remesas de dominicanos residentes en el exterior, así como de la inmigración haitiana.

La tercera parte se dedica a los temas sectoriales. En capítulos individuales se analiza la evolución de los sectores agropecuarios —incluyendo la industria azucarera—, industria manufacturera y zonas francas, energía y turismo, para finalizar con un recuento de las políticas ambientales y de la situación del medio ambiente, así como de la sostenibilidad del desarrollo desde esta perspectiva.

Por separado se presenta un compendio estadístico de los principales indicadores económicos y sociales del país; abarca el período 1980-1999 y, en los casos en que hubo información, se incluye también la década de los setenta. Se realizó un esfuerzo especial en materia de cuentas nacionales (producto interno bruto y oferta y demanda globales), que fueron calculadas por la CEPAL, usando el año 1991 como base de referencia, merced a la información detallada que proporcionó el Banco Central de la República Dominicana.

La investigación contó con amplio respaldo de especialistas y funcionarios de la Oficina Nacional de Planificación y del Banco Central de la República Dominicana, así como de otras oficinas gubernamentales, centros de investigación, instituciones académicas y de la iniciativa privada. El grupo nacional de contraparte, presidido por Rolando Guzmán, contribuyó a enriquecer la discusión y a identificar los mejores materiales analíticos, documentales y estadísticos.

La coordinación general del trabajo estuvo a cargo de David Ibarra y Jorge Máttar. La visión global de la economía dominicana fue preparada por David Ibarra. Los capítulos especializados fueron elaborados por Jesús García Molina (reformas económicas), Esteban Pérez y Jesús García Molina (desempeño macroeconómico), Martín Puchet

(política fiscal), Esteban Pérez (política monetaria), Jorge Máttar (sector externo), Pablo Serrano (política y desarrollo social), Randolph Gilbert y Federico Torres (remesas e inmigración haitiana), Margarita Flores (sector agropecuario y azucare-ro), Enrique Dussel Peters y Wilson Peres (industria manufacturera), Fernando Cuevas (energía), Françoise Carner (turismo), René Hernández (medio ambiente) y Ricardo Zapata (vulnerabilidad ante desastres naturales).

El diseño y construcción del banco de datos y del compendio estadístico estuvo a cargo de Horacio Santamaría y Randolph Gilbert, con el apoyo de Jesús Santamaría. Alicia Acosta, Liliana Castilleja, Enrique Cortés, Eduardo García y Alfonso Mendieta colaboraron en la revisión de los documentos. La unidad de servicios editoriales de la oficina de la CEPAL en México prestó su valiosa colaboración, y el apoyo secretarial de María del Carmen León, Marcela Hernández y Mónica Rangel fue igualmente imprescindible.

Finalmente, la CEPAL deja constancia expresa de su reconocimiento al Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana.

Prefacio

El estudio de la CEPAL *Desarrollo económico y social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI* se concluyó en julio del año 2000.

El estudio abarca un período de más de veinte años de la evolución económica y social de la República Dominicana. En esencia, se analiza la transición de un modelo de economía cerrada, básicamente desarrollista, en el que primaba fuertemente la intervención gubernamental en la producción, distribución y asignación de recursos hacia un modelo de economía parcialmente abierta al exterior en el que dichas actividades se fueron incorporando de forma paulatina, aunque incompleta, a la esfera de las fuerzas del mercado.

La información estadística disponible al finalizar la elaboración de este estudio comprendía hasta el año 1999 y se contaba con algunos indicadores de la coyuntura hasta mediados del 2000. Dada la relevancia de los hechos económicos externos e internos que se han suscitado en los años 2000 y 2001, se ha considerado importante incluir al final de este libro un *Addendum* que reseña y analiza estos acontecimientos económicos y las políticas públicas implementadas desde ese entonces a la fecha. Así, se pretende ubicar a este trabajo en los temas clave de la discusión nacional actual y contribuir al debate en la búsqueda de opciones de un desarrollo sostenible para el país.

Ya en el estudio se anticipaban algunas hipótesis acerca del rumbo que podrían seguir los acontecimientos en caso de presentarse, por ejemplo, un entorno internacional adverso, como efectivamente ocurrió en el año 2000. El alza en los precios del petróleo en la primera parte del año y la desaceleración de la economía mundial en particular la de los Estados Unidos, y su profundización hasta convertirse en recesión puede tener efectos considerables para la economía dominicana por los fuertes vínculos existentes entre ambos países, por ejemplo, en el comercio de mercancías, el turismo y las remesas de migrantes dominicanos.

En el frente interno, se dieron modificaciones importantes en la política macroeconómica: en la primera mitad del año 2000 se pospusieron los ajustes necesarios para enfrentar la situación externa especialmente el alza en los precios del petróleo, lo que provocó un desequilibrio fiscal y una importante pérdida de reservas. En el 2001 se aprobaron importantes reformas fiscales y arancelarias que se espera en el mediano y largo plazos fortalezcan las finanzas públicas, contribuyan a la estabilidad macroeconómica y faciliten el crecimiento. Asimismo, están en marcha otras reformas estructurales que incidirán en la economía y sociedad dominicanas.

En el año 2001 la economía de América Latina y el Caribe en su conjunto prácticamente se estancó y en términos *per capita* reveló un retroceso por primera vez en seis años. En contraste, la economía dominicana, después del ajuste fiscal de la primera mitad del año, ha mostrado una recuperación, por lo que su crecimiento en 2001 —si bien inferior al del último quinquenio— superó con creces al promedio de la región. En el marco de una fuerte desaceleración del crecimiento latinoamericano que se prevé continuará por buena parte del 2002, la economía de República Dominicana, si es manejada con prudencia, parece reunir los fundamentos para mantener una moderada tasa de crecimiento. La consolidación de la confianza en la política económica seguida por el gobierno y la inversión del bono soberano por 500 millones de dólares en el desarrollo de proyectos rentables, que a la vez tengan un alto impacto económico y social, sin duda podrían otorgarle al país un adecuado margen de maniobra.

En el *Addendum* se examina el desempeño económico reciente del país y se plantean interrogantes acerca de la situación actual y opciones de desarrollo a mediano y largo plazos.

Se analiza la estrategia económica de inicios de la década de los noventa, plasmada en el Nuevo Programa Económico (NPE), que trató de enfrentar las dos restricciones básicas de la economía dominicana: la fiscal y la externa. La puesta en marcha del NPE, pese a las dificultades económicas y sociales, y un entorno externo favorable, permitieron que la República Dominicana creciera a tasas superiores al promedio de América Latina. En el período 1991-1999, el país registró una tasa de crecimiento promedio de 7% mientras que para el resto de la región fue de sólo 3%. Este crecimiento fue acompañado de tasas de inflación de un dígito y desequilibrios manejables en las cuentas fiscal y de balanza de pagos. Además, el endeudamiento del país experimentó una notable disminución. Entre 1991 y 1999 la deuda externa cayó de 60% a 20% como proporción del PIB.

Sin embargo el desempeño económico fue dispar, con una gran heterogeneidad estructural en el ámbito productivo y de una alta concentración de la política económica en el logro y el mantenimiento de la estabilidad lo que im-

puso importantes restricciones al desarrollo social. Aunque se realizaron progresos sobre una base que de partida era exigua, se fueron acumulando retrasos en materia de distribución del ingreso, y en la prestación y la calidad de los servicios sociales ofrecidos. El índice de desarrollo humano (IDH) elaborado por el PNUD sitúa a la República Dominicana por debajo de los países del Caribe (a excepción de Haití) y en un grado intermedio de avance social en el ámbito latinoamericano.¹ Es decir, el elevado ritmo de crecimiento económico del país no se ha acompañado de un dinamismo similar en el desarrollo social, por lo que una porción considerable de la población ha permanecido en situación de pobreza.

El período estudiado por la CEPAL concluye en 1999, año que marca el fin de una fase expansiva del ciclo económico al conjugarse dos fenómenos no desconocidos para la historia del país, una crisis externa que tomó la forma de un alza en los precios del petróleo, lo que imponía la necesidad de una política económica contractiva. Sin embargo, las medidas se pospusieron hasta fines del año 2000 a causa del ciclo electoral, como ha sucedido en muchos otros casos en la región ante coyunturas similares. Esta situación puso de relieve la continuación de las vulnerabilidades ya manifestadas antes por la economía dominicana y la estrecha relación entre el balance fiscal, la posición de la balanza de pagos y la política monetaria.

El *Addendum* discute por tanto los efectos del choque externo sufrido por la economía en el 2000 y las modificaciones al régimen de tipo de cambio —que buscan la convergencia entre el oficial y el paralelo— y las reformas tributaria y arancelaria promulgadas en diciembre de 2000 que entraron en vigor en enero de 2001.

La reforma arancelaria se enmarca en el proceso gradual de apertura iniciado en la década de los noventa que pretende acercar la política arancelaria del país a estándares internacionales, a la de sus socios comerciales y a las normativas multilaterales. La reforma reduce el número de tasas arancelarias de nueve (siendo la máxima de 35%) a cinco (siendo de 20% la máxima), con lo que el arancel nominal promedio de la economía se redujo de 19% a 11%.

Del lado recaudatorio el gobierno adoptó medidas para compensar la disminución prevista de los ingresos a causa de la desgravación arancelaria, así como para lograr mayor flexibilidad en el gasto público y poder destinar mayores recursos al rubro de desarrollo social. El objetivo de largo plazo del gobierno es aumentar la presión tributaria del 14% del PIB a 18%.

1.- Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001), *Informe sobre desarrollo humano 2001*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, página 146.

En el *Addendum* también se incluye la discusión (y los argumentos a favor y en contra) acerca del posible impacto de la colocación del bono soberano emitido por el gobierno por un valor de 500 millones de dólares en septiembre de 2001, que se estima tendrá sus principales efectos en el año 2002. El Gobierno espera que el relajamiento de las restricciones fiscales y el fortalecimiento de sus reservas internacionales —así como la buena aceptación por parte de los inversionistas internacionales— coadyuvará en una reducción de la tasa de interés y promoverá la inversión, el producto y el empleo, facilitando la continuación de la reactivación de la economía en 2002.

Finalmente el *Addendum* presenta un ejercicio que permite analizar posibles opciones de política económica y sendas de crecimiento de la economía, teniendo en cuenta la coyuntura de los años 2000 y 2001, en particular la desaceleración del producto en este último año. Se plantea un modelo que intenta responder a las interrogantes de cara al futuro económico del país. ¿Es la desaceleración de la economía el simple reflejo de una coyuntura económica y unas condiciones internacionales transitorias? ¿Anuncia el fin de un ciclo expansivo, o bien se trata del agotamiento del modelo económico seguido hasta ahora? ¿Fueron las tasas de crecimiento de la segunda mitad de los noventa insostenibles y correspondieron a circunstancias externas excepcionales? ¿Son sostenibles esas tasas de crecimiento con las condiciones estructurales de la economía dominicana?

Las lecciones que pueden derivarse de un análisis que busque responder a estas preguntas son de utilidad porque ilustran, en primer lugar, que el crecimiento económico tiene límites y limitantes que es importante reconocer, y que hay que aprovechar las épocas de bonanza económica para generar un crecimiento equitativo. En segundo lugar, los períodos de ruptura en las expectativas de crecimiento económico son por definición períodos de reflexión, cuestionamiento y al mismo tiempo de evaluación y consideración de estrategias alternativas. En éstos períodos, debido al bajo nivel de inercia existente, es además menos costoso cambiar, cuando es necesario, la orientación de la política económica.

Por último, hay que tener en cuenta que el caso dominicano podría reproducir un patrón de crecimiento de América Latina caracterizado por un fuerte crecimiento inicial luego de una reforma económica que tiende a converger hacia una tasa de expansión moderada del producto. En este sentido el caso dominicano sería una manifestación más de una tendencia que ha caracterizado a las economías de la región en la década de los noventa.

Uno de los resultados del ejercicio revela que las altas tasas de crecimiento (7%-8%) de la segunda mitad de los años noventa eran sostenibles bajo con-

diciones externas propicias, que se alteraron considerablemente por el choque de los precios del petróleo, lo que introdujo el debate sobre la sustentabilidad de la tasa de crecimiento y la viabilidad de ese modelo económico. En ese mismo marco, el ejercicio realizado en el *Addendum* infiere que la tasa de crecimiento del producto depende del fomento a las exportaciones, los influjos de inversión extranjera directa, una política de tipo de cambio realista, y de una estrategia de demanda agregada que permita reducir el desempleo y a la vez mantener la expansión de las importaciones en un rango razonable. Asimismo se requiere de un cambio en los instrumentos de la política económica y en las estrategias de crecimiento planteadas. En el largo plazo esto supondría la puesta en marcha de políticas de oferta para aumentar la productividad y mejorar la calidad de la fuerza de trabajo, lo que requeriría de una política más agresiva de inversión en capital humano.

Lo anterior apunta por un lado, a desvincular la política monetaria del desempeño fiscal, y por otro lado, a vincular la política social con la política económica. Ambos objetivos requieren a su vez fortalecer las instituciones públicas existentes y un compromiso de la sociedad dominicana que apueste por una estrategia de largo plazo que promueva un crecimiento acelerado y equitativo.

Capítulo I

Visión Global

Introducción

En la década de los sesenta la República Dominicana inicia el camino hacia una profunda transición institucional aún en proceso. El meollo de los esfuerzos se endereza a separar las esferas de la política y de la economía, segregación indispensable para el juego democrático y la abolición del autoritarismo.

Los objetivos declarados o implícitos en las transformaciones que toman carta de naturalización se sintetizan en la búsqueda simultánea de la modernización democrática y de la modernización económica. En el primer sentido, se avanza, no sin titubeos, en el fortalecimiento de los partidos políticos y de la limpieza de los procesos electorales; en la erradicación de prácticas autoritarias, en el aprendizaje de articular las decisiones en el debate abierto y en acuerdos consensuales. Poco a poco, la eficacia política y la misma alternancia en el poder pasan a depender de la capacidad de los partidos para atender demandas sociales sentidas.

La otra cara del proceso de transición se refiere a la modernización económica, entendida en un doble sentido: primero, en cuanto a crear sectores productivos dinámicos, pilares nuevos del desarrollo, romper las limitaciones principales al crecimiento sostenido; segundo, en cuanto a adaptar el país al nuevo orden internacional, caracterizado por la libertad comercial y financiera transfronteriza, tanto como por cambios tecnológicos incesantes, al tiempo que el Estado cede funciones al mercado y se cancelan patrimonialismo y privilegios no ganados en el mercado.

Modernización política y modernización económica son el punto y el contrapunto de la evolución de la República Dominicana en las últimas tres décadas. Los avances en una esfera son alimentados y también resistidos por los que se dan en la otra, hasta alcanzar armonizaciones sucesivas, no sin trastornos transitorios que, a la postre, han podido traducirse en acuerdos pragmáticamente constructivos.

Después de vivir rezagos modernizadores notorios, la historia nacional parece agolparse en el tiempo. Entrada la segunda mitad del siglo, el país vivía un

régimen político autoritario, mientras la organización productiva correspondía a una economía pequeña de exportación de un puñado de productos primarios. Rebasadas (años sesenta) las inestabilidades anejas al cambio político (la intervención extranjera y la supresión de los movimientos guerrilleros), la economía toma una senda de desarrollo alto y sostenido.

Ciertamente, el país se ha beneficiado de condiciones externas en lo general favorables. Durante las décadas de los sesenta y setenta, la comunidad internacional recibió con beneplácito la instauración de la democracia, se concedieron ayudas y se procuró suprimir restricciones. Menos propicias fueron las circunstancias en los siguientes 10 años (los ochenta), cuando el deterioro de los términos del intercambio y los endeudamientos insostenibles se tradujeron en reducción de los ritmos internos de expansión económica, como ocurrió todavía con mayor intensidad en el resto de América Latina.

En los años noventa mejoran los factores condicionantes externos; en especial, el auge de la economía estadounidense se convierte en factor catalítico en el ascenso de los ingresos foráneos de la economía dominicana y la multiplicación de las oportunidades de comercio.

En todo caso, la liberación de las fuerzas sociales y la armonización pragmática de la modernización política con la económica, con vicisitudes, explican tres décadas de prosperidad casi ininterrumpidas. La economía crece a una tasa media superior al 5% anual (3% por habitante), rebasando a casi todos los demás países latinoamericanos en el mismo lapso (1970-2000). La década perdida de América Latina (los años ochenta) afecta al país, pero se logran evitar los retrocesos de los ingresos por habitante que se observan en la región. En contraste, los períodos 1970-1980 y 1991-1999 se caracterizan por avances muy favorables, como lo atestiguan crecimientos medios superiores a 7% y 6%, respectivamente.¹

A. Las reformas económicas

Parece entonces relevante investigar los factores determinantes de la evolución económica especialmente satisfactoria de la República Dominicana y de los ingredientes de política en que se sustentó. Asimismo, se justifica explorar las fortalezas y vulnerabilidades que apoyarían u obstaculizarían en el futuro cercano la continuidad del desarrollo y del mejoramiento social.

La sociedad civil y los gobiernos de la República Dominicana han podido formular y poner en práctica estrategias nacionales de acomodo interno y de

1. Véanse CEPAL (1999a) y CEPAL (1999b).

reposicionamiento de la reinserción en el exterior. En cuanto a lo primero, el país necesitaba vitalmente reconstruir su capacidad exportadora y atenuar el estrangulamiento externo, en tanto restricción esencial al desarrollo sostenido. Es decir, resultaba imperativo crear nuevos polos de crecimiento que impulsasen la economía y, a la par, se convirtiesen en fuente dinámica de divisas.

En el segundo aspecto se requería y requiere reformar las reglas económicas fundamentales a fin de adecuar la economía nacional a las exigencias del mundo globalizado. Más explícitamente, se requería y requiere abrir fronteras comerciales y financieras hasta que la estructura interna de precios corresponda a la que priva en los mercados internacionales; desregular y trasvasar funciones productivas del Estado al mercado; lograr la estabilidad de precios a través del equilibrio en las cuentas fiscales. En tal sentido, la intensificación de la competencia con el exterior estimularía la eficiencia de los productores locales y el crecimiento se basaría en el aprovechamiento de la demanda de los mercados internacionales.

Desde luego, adoptar una estrategia de desarrollo hacia afuera, a la inversa del proteccionismo, plantea menos disonancias históricas con las posibilidades reales de una economía pequeña, de baja industrialización y, por ende, bastante abierta al exterior. Aun así, como se verá más adelante, hay obstáculos inevitables, conflictos entre objetivos y círculos viciosos que será necesario superar.

La reforma económica en el sentido de la creación de nuevos núcleos dinámicos de la oferta nacional se inicia en los años setenta, aunque adquiere mayor vigor en los noventa, a partir del Nuevo Programa Económico (NPE) (1990), que busca mejorar la inserción externa de la economía. Las exportaciones de las zonas francas, de cifras insignificantes (menos de un millón de dólares en 1970), pasan a 117 millones en 1980, a 850 millones en 1990 y a más de 4 300 millones en 1999. Su participación en las ventas foráneas de bienes y servicios sube de 0.5% a más de la quinta parte en 10 años y a más de 50% en 1999. Otro tanto ocurre con las ventas de servicios al exterior —principalmente asociadas al turismo—, con ritmo de crecimiento del 10% real en la década de los setenta, de 7.4% en el siguiente decenio y que casi se triplican en los noventa.

La expansión de las zonas francas sigue ritmos vertiginosos. El número de empresas asciende de dos a más de 330 entre 1970 y 1990, el de parques industriales de uno a 25, y el empleo de 126 a más de 130 000 trabajadores en el mismo período. A fines de los noventa el número de empresas llega a cerca de 500 y el empleo a 190 000 personas. La capacidad hotelera sigue una ruta semejante. Aun en la década de los ochenta, caracterizada por el receso económico que afectó al país y a toda América Latina, el número de habitaciones sube de 5 000 a más de 19 000, y en 1998 a cerca de 45 000.

El intenso proceso de formación de capital en el turismo y las zonas francas se constituyó en uno de los más recios pilares de la expansión del sector de la

construcción (8% de crecimiento entre 1970 y 1990) y de las telecomunicaciones y el transporte (5.5%). Se forma así un polo dinámico en la economía dominicana que impulsa el desarrollo nacional, principalmente desde la década de los ochenta.

La principal virtud de ese núcleo de crecimiento no sólo reside en constituirse en fuente primaria de empleo, sino también en compensar el decaimiento dinámico de las exportaciones tradicionales y resolver el estrangulamiento externo. En efecto, en las dos décadas que siguen a 1970, los ingresos por ventas de servicios y zonas francas alcanzan la respetable tasa media de expansión del 14.7% anual, mientras las exportaciones tradicionales apenas suben a razón del 2.5%. Merced a ese impulso, los ingresos totales por ventas de bienes y servicios ascienden casi al 9% anual, dejando atrás a las importaciones, que lo hacen al 5%. En suma, la restricción externa queda atenuada transitoriamente, abriendo compuertas al desarrollo sostenido.

Los resultados descritos en los párrafos anteriores no ocurren espontáneamente, son más bien producto de políticas deliberadas para asentar el crecimiento sobre bases más sólidas, de la habilidad en aprovechar complementariedades geográficas y oportunidades de mercado, y del diseño de políticas activas del Estado a las que se incorporan inversionistas nacionales y extranjeros.

Desde fines de los años sesenta, el Banco Central, a través de Infratur y la Corporación de Fomento a la Industria Hotelera, planea la creación de nuevas zonas turísticas, invierte en infraestructura, maneja hoteles, otorga financiamientos preferenciales en tasa, acceso, monto y plazos, obtiene fondos de organismos financieros internacionales. Al propio tiempo, se conceden generosos incentivos fiscales y cambiarios. La ley 153, vigente de 1971 a 1992, otorgaba exención total del impuesto sobre la renta y los aranceles a la importación, la repatriación de utilidades y capitales a los inversionistas foráneos, durante períodos de 10 a 15 años. Además, las empresas hoteleras quedaron eximidas de la obligación de entregar sus divisas al Banco Central.

Esfuerzos promocionales análogos se encuentran en el impulso a las actividades de las zonas francas. Desde la ley 299 de 1968, se concedieron exenciones al impuesto sobre la renta, a las tarifas arancelarias y al propio impuesto de ventas. El Estado estableció varios parques industriales en las zonas libres, invirtió en infraestructura y concedió financiamiento a los empresarios privados, principalmente a través del Fondo de Inversión para el Desarrollo (FIDE) del Banco Central.

En definitiva, la reforma estructural del sector productivo-exportador resultó exitosa y explica en gran parte el desarrollo económico de las últimas décadas. También se acertó en aislar en alto grado esas actividades del doble sesgo antiexportador del proteccionismo y de las altas tasas de interés del financiamiento interno. Muchos hoteles y maquiladoras vivían la plena libertad de comercio y aún

se benefician de ella. Asimismo, el grueso del financiamiento interno asumió condiciones preferenciales mientras, hoy en día, fuentes externas de recursos cubren el grueso de las necesidades de ambas actividades.

Con todo, esos avances no se dan sin costo alguno. Sin duda, de ahí arranca el dualismo de la economía dominicana, donde el complejo de actividades tradicionales se va rezagando, mientras financia directa o indirectamente los nuevos polos de crecimiento concentrados en sólo algunas zonas geográficas. Frente a las escaseces habituales en materia presupuestaria y en los recursos de fomento, poco esfuerzo pudo dedicarse a la reconversión productiva tanto del grueso de la producción de consumo interno, cuanto de las exportaciones de productos primarios (azúcar principalmente).² Además, aun cuando ya se han moderado los subsidios fiscales y de otro género, los criterios del fomento eximían o eximen a los polos de crecimiento de contribuir en mayor medida a resolver los apremios fiscales, en tanto menguan las capacidades tributarias de los segmentos rezagados de la economía.

B. El balance de los ochenta

La década de los ochenta trajo consigo trastornos externos y necesidades internas de adaptación. La interrupción de la afluencia de capitales internacionales a partir de la moratoria mexicana de la deuda, el deterioro de los términos del intercambio, y el receso en los países industrializados (1980-1984), enfrentó al país a un proceso de ajuste que no siempre estuvo bien correspondido con las políticas macroeconómicas que se aplicaron sobre todo en la segunda mitad de los años ochenta. Se produce ahí un desacomodo creciente entre las percepciones políticas de las necesidades sociales y las capacidades reales de la economía para satisfacerlas.

Al comienzo de la fase depresiva, las acciones del gobierno son de orden compensatorio, pues se quiere conservar el ritmo de desarrollo. Se permite el ascenso del déficit fiscal al disminuir o estancarse las recaudaciones —sobre todo de los gravámenes al comercio exterior— e intentarse mantener y aun elevar los gastos gubernamentales corrientes y de capital. Esas circunstancias y la debilidad de los ingresos por exportaciones —todavía no se han consolidado las nuevas actividades proveedoras de divisas, como las zonas francas y el turismo— llevan a duplicar con creces el déficit de la cuenta corriente, que pasa de 190 millones de dólares a 480 millones al compararse los trienios 1976-1978 y 1979-1981. Las brechas fiscal y de balanza de pagos debieron financiarse con fondos del exterior que, al monetizarse,

2. La agricultura de consumo interno, muchas de las exportaciones tradicionales y las manufacturas no vinculadas a las nuevas actividades de comercio exterior, han enfrentado y enfrentan condiciones cada vez más difíciles: protección y ayudas en descenso, altas tasas de interés y acceso limitado al crédito y apoyos muy limitados a la reconversión productiva (véanse los capítulos IX y X).

amplificaron las presiones inflacionarias y tornaron insostenible el tipo de cambio.

3

Así se inician 10 años de inestabilidad macroeconómica, de varios esfuerzos por atemperarla y de intentos por alcanzar la conciliación entre los apremios políticos y las exigencias del ajuste económico inevitable. En 1982 se firmó un acuerdo *stand by* con el Fondo Monetario Internacional (FMI), al que siguió otro en 1985, que sólo se cumplieron parcialmente. En ambos casos se aplicaron medidas correctivas (sobretasas arancelarias, aumentos en los precios de los combustibles y de bienes de consumo, recalendarización de la deuda externa). Por su parte, el Banco Central elevó la tasa de redescuento, acentuó los encajes medios y marginales, controló las tasas de interés, devaluó la moneda nacional (1985) ⁴ y emitió certificados financieros para recoger liquidez. Sin embargo, junto con la política expansiva de gasto público, se sostiene la política de asignación preferencial del crédito a los sectores prioritarios, donde destacan los programas de apoyo a las nuevas actividades exportadoras.

En conjunto, prevalecieron los criterios político-desarrollistas sobre los estabilizadores. A la postre, los esfuerzos monetarios y fiscales resultaron insuficientes para corregir los desequilibrios macroeconómicos coyunturales y a la par sostener el crecimiento del país. Ya a comienzos de 1987 tuvo que declararse una moratoria en el servicio de la deuda externa. Las presiones inflacionarias y sobre el tipo de cambio registraron cifras elevadísimas, ⁵ mientras el crédito externo quedaba cerrado. El auge exportador, con tasas de crecimiento de 15% y 14% en 1989 y 1990 no bastó. En ese último año, el producto se desplomó 6.4% y el país sufrió una doble crisis: económica y del sistema financiero.

El diagnóstico de la situación a comienzos de los años noventa hace resaltar las contraposiciones entre la expansión del gasto público ⁶ y el financiamiento de los déficit fiscales con recursos internos en relación con la política de tipo de cambio fijo; entre el control de las tasas de interés y la permisividad concedida a la banca comercial en el ensanchamiento de sus carteras; entre la expansión del crédito interno y el desendeudamiento externo neto provocado por la moratoria del servicio de la deuda. La conclusión era ineludible, ya no era posible evadir el ajuste económico.

3. El sector turismo se analiza en el capítulo XII.

4. Después de décadas de paridad fija, el valor del dólar en el mercado oficial pasó de uno a 3.12 pesos en 1985.

5. El índice nacional de precios al consumidor creció a 55% en 1988 y luego a 80% en 1990. El tipo de cambio oficial, a pesar de haberse devaluado casi dos veces entre 1986 y 1990, seguía a la zaga de la cotización del mercado libre y aun de la elevación interna de precios.

6. Entre el 1986 y 1989, los gastos públicos totales crecen en promedio real al 12% anual, y los rublos de inversión prácticamente se triplican.

C. Cambio y estabilización en los noventa

Hasta los años ochenta, en la República Dominicana la modernización y las demandas políticas preceden a la reforma económica y la dominan, casi a la inversa de lo que ocurre en el resto de América Latina; se quieren resultados más allá de lo posible, se tensan excesivamente los instrumentos económicos hasta que los desacomodos acumulativos hacen necesarios nuevos deslindes entre ambas esferas de la vida social.

El balance de los años ochenta registra logros, pero también la creciente desadaptación de las políticas a la coyuntura de corto plazo y al cambio estructural demandado por la globalización de los mercados. Entre los aspectos positivos destacan dos importantes: el primero, haber consolidado nuevos centros dinámicos de crecimiento en qué apoyar el progreso de los noventa; el segundo, sostener una tasa de crecimiento baja pero que duplica el promedio latinoamericano, es decir, que atenúa el impacto del ajuste socioeconómico de la década perdida.

Con todo, los costos de la crisis fueron apreciables, aunque de corta vida. El producto (1990) se contrae 6.2%, el consumo privado 11% y la inversión bruta fija 9%, mientras la inflación sube al 80%, las reservas internacionales se reducen en cerca de 500 millones de dólares y quiebran siete bancos comerciales.

La capacidad de maniobra económica del gobierno queda seriamente constreñida. Las circunstancias hacen indispensable alcanzar un consenso nacional distinto y avanzar en la adopción del paradigma universal de mercados sin fronteras. Se impone dar primacía a la estabilidad de los mercados, implantar criterios permanentes de equilibrio fiscal, usar el tipo de cambio como ancla nominal de los precios y acrecentar el peso del Banco Central y de la política monetaria en el manejo macroeconómico.

En cuanto al cambio estructural, también surgen nuevos énfasis: cobran importancia la desregulación interna y externa, la incorporación más decidida del sector empresarial extranjero y nacional en el manejo de las empresas públicas, el acercamiento de los precios internos a los que privan en el exterior. Las directrices de las transformaciones que se comienzan a instrumentar buscan transferir funciones económicas del Estado al mercado, liberalizar los mercados y borrar muchos de los vestigios regulatorios y proteccionistas del patrón anterior de desarrollo.

La corrección de los desequilibrios macroeconómicos y el comienzo del cambio estructural en el sentido del párrafo anterior fueron las metas declaradas o implícitas de la estrategia plasmada en el NPE de 1990. La esencia del programa de estabilización consistió en reconocer las restricciones y vulnerabilidades de la economía dominicana en el manejo macroeconómico. La interrelación entre el estran-

gulumiento de pagos, la posición fiscal y la inflación obtuvo prioridad en la conducción económica.⁷

Aparte de los excesos del gasto público en la República Dominicana, las fuentes principales de presión inflacionaria se relacionan con los movimientos en el tipo de cambio, las tasas de interés o los precios de los productos energéticos. Los desajustes en el mercado laboral parecen reconocer menor influencia por el hecho de disponerse de dos válvulas de escape: una dada por la emigración dominicana a los Estados Unidos; otra, por la inmigración haitiana, proveedora de mano de obra barata (véase el capítulo VIII). Ambas facilitan el equilibrio en ese mercado, con costos salariales por debajo de los aumentos de la productividad.⁸

Con esos antecedentes, el NPE asignó a la política monetaria el doble papel de perseguir los equilibrios interno y externo. A tal fin se utilizaron el tipo de cambio como ancla nominal y la restricción del crédito interno, como armas antiinflacionarias. Ambos instrumentos habrían de servir también en el control de la demanda agregada y, por consiguiente, de las importaciones, es decir, de instrumentos aseguradores del equilibrio de las cuentas externas (véase el capítulo V).

El centro de gravedad del manejo económico se trasladó al Banco Central. La política fiscal siguió jugando un papel importante, pero no protagónico. Las exigencias de la estabilización condujeron no sólo al convencimiento del imperativo de cerrar la brecha fiscal, sino a una especie de consenso en mantener equilibradas las cuentas públicas, aun a costa de restar funciones contracíclicas a la política fiscal.

De todas maneras, el programa de ajuste fiscal llevó a recortar gastos (reducción de subsidios al consumo y a las empresas públicas, de algunas partidas de carácter social y de la inversión pública). Se adoptaron medidas impositivas entre 1991 y 1992 con el doble propósito de fortalecer los ingresos tributarios y compensar los efectos de la desgravación arancelaria o de los impuestos directos en las recaudaciones. En esos términos, se duplicó el precio de los combustibles, se impusieron recargos arancelarios, se estableció una comisión a las transacciones en divisas y se cambiaron las bases de los gravámenes selectivos al consumo (véase el capítulo IV).

En conjunto, el programa de estabilización resultó eficiente, pero puso de relieve tensiones entre las estrategias de largo plazo y las exigencias de la coyuntura. A partir de 1992, la variación media anual de la inflación cae de 47%-50% a menos del 5% y se mantiene el resto de la década de los noventa a un promedio que no excede del 7% anual. Los ingresos fiscales suben a razón del 13% entre 1990 y

7. Los capítulos II al VI abordan con amplitud las características del NPE y de la política económica resultante, en sus vertientes fiscal, monetaria, cambiaria y comercial.

8. En cualquier caso, los trabajadores han logrado mejores remuneraciones —el salario real ha crecido en términos reales a razón de 0.5% anual en la última década—, y a la par han podido acceder a puestos mejor pagados.

1993, mientras los egresos lo hacen a ritmos medios ligeramente inferiores (12%), equilibrando las cuentas presupuestarias. Por lo que hace a la balanza de pagos, primero los déficits se reducen por el estancamiento de las importaciones que induce el receso económico; luego, el acrecentamiento simultáneo de las ventas foráneas de bienes y servicios, las remesas de nacionales en el exterior y la afluencia de capital extranjero permiten financiarlas fácilmente. Los efectos de la reforma productiva anterior y del programa de estabilización abren las puertas a otro período de auge económico, que desborda las experiencias latinoamericanas comparables y que abarca casi toda la década de los noventa.

D. La reforma adaptativa al nuevo entorno mundial

La década de los noventa se caracteriza no sólo por salvar los desequilibrios coyunturales en tiempo récord, sino también por el impulso a la reforma adaptativa de la economía nacional al nuevo orden internacional y a los paradigmas que le sirven de sustento. Muchos de los esfuerzos de reforma que se examinan en los siguientes párrafos tienen antecedentes en las décadas previas. Lo mismo ocurre con la mezcla pragmática de políticas ortodoxas y heterodoxas que han servido tanto para suavizar los costos del cambio como para adaptar este último a las especificidades sociopolíticas del país.

En materia de política monetaria, las reformas se encaminaron a efectuar la liberación financiera con gradualidad y por etapas que dieran tiempo y permitieran armonizarlas con los cambios que se fuesen instrumentando en otros terrenos de la estrategia económica gubernamental. Al efecto, se sustituyó la política selectiva de asignación del crédito por un régimen de encaje unificado. Se conservaron los controles cuantitativos (encaje, limitaciones al endeudamiento foráneo de la banca, comisiones cambiarias, etc.) como instrumentos preventivo-correctivos de movimientos desestabilizadores de la demanda agregada, propios de una economía pequeña y sujeta a frecuentes choques externos. Simultáneamente se comenzaron a emitir “certificados de participación” del Banco Central que poco a poco se fueron convirtiendo en el principal mecanismo de control monetario.⁹ Y, al propio tiempo, se liberaron las tasas de interés y se dieron incentivos a la integración financiera en instituciones de banca múltiple.

Puesto en términos más explícitos, el proceso de reforma monetaria altera radicalmente los objetivos y los instrumentos con que habrían de alcanzarse. Ahora importa desterrar la represión y avanzar en la profundización financiera, crear condicio-

9. Ya en el período 1995-1999, la realización de operaciones de mercado abierto con certificados de participación explicaba una circulación de casi 4 000 millones de pesos, nueve veces superior a los adelantos y redescuentos concedidos por el Banco Central.

nes de estabilidad y desarrollo al propio sector bancario y financiero. En correspondencia, pierden importancia las funciones bancarias de fomento a la producción, que ocuparan lugar preeminente en las estrategias estatales de desarrollo del pasado.

Por su parte, las mudanzas en el manejo de los instrumentos monetarios subrayan dos tendencias principales: el uso preferente de instrumentos de mercado, esto es, de aquellos que operan no a través del control de cantidades, sino de los precios. La segunda, derivada de ésta, consiste en que el encaje legal es sustituido en algún grado por la emisión de los certificados de participación.

El cambio de objetivos y de instrumental altera los incentivos positivos o negativos que reciben los agentes económicos. En el sistema anterior, había alicientes directos a las empresas que invertían en actividades prioritarias o las desarrollaban: acceso y condiciones preferenciales al crédito, amén de subsidios, dotación de infraestructura, tratamientos aduaneros favorables. Con esa modificación, muchos de los apoyos descritos se reducen o desaparecen y surgen algunos costos que han de sufragar fisco y productores. Después de la reforma, la liberación de las tasas de interés y la creciente emisión de certificados de participación han tendido a elevar y sostener altas las tasas de interés en detrimento de muchos productores. Entre 1991 y 1999, el promedio simple de la tasa de interés real es de dos dígitos, mientras la remuneración a los certificados de participación representa un costo cuasifiscal.

Se ha ganado al suprimir las tasas negativas de interés a los ahorradores, así como al sostener altos los márgenes de intermediación financiera y procurar el saneamiento bancario después de la crisis de 1989-1990. En lo que respecta a la restricción crediticia, ésta ha servido a dos propósitos importantes: por una parte, para abatir las presiones inflacionarias y de pagos externos en el terreno macroeconómico y, en el microeconómico, para depurar gradualmente a los productores cuya eficiencia y productividad no les permitiría resistir la apertura comercial plena. Al mismo tiempo, la adopción de medidas de regulación prudencial adoptadas y el reducido flujo de capital foráneo de corto plazo han sido garantía de la salud del sistema financiero y la prevención de los contagios de las crisis internacionales que tanto han afectado a otras economías.

Aun así, la política monetaria de la República Dominicana y su reforma liberalizante están sujetas a las restricciones emanadas de la situación y la política cambiaria, al usarse la paridad como ancla nominal del sistema de precios. Aunque se ha tratado de unificar los mercados cambiarios como parte de la reciente reforma económica, la meta no ha sido alcanzada. En los hechos, la dualidad de los tipos de cambio y la discrecionalidad de los manejos del Banco Central han atenuado las consecuencias externas y diluido en el tiempo las presiones inflacionarias sin prescindir de la guía de los indicadores de mercado. Esa combinación histórica de acciones e instrumentos de política ha resguardado la estabilidad cambiaria y de precios dentro de márgenes razonables de oscilación a lo largo de la década de los noventa.

Con todo, el régimen cambiario está expuesto a factores de vulnerabilidad que trascienden el radio de acción del Banco Central. El dualismo de los mercados cambiarios crea incentivos macro y microeconómicos distintos a los agentes que operan en ellos: convergentes en tiempos de prosperidad, pero acaso divergentes en otras circunstancias. Otro es el cumplimiento o incumplimiento de la transferencia de fondos gubernamentales al Banco Central para el servicio de la deuda externa. Por lo demás, la estabilidad cambiaria no sólo depende de la evolución de la economía internacional, sino también de los resultados de la estrategia exportadora, esto es, del comportamiento y la competitividad de ese segmento de productores nacionales, tanto como de su integración al resto de la economía.

De la misma manera, por lo menos en el corto y mediano plazos, las oscilaciones cambiarias estarán influidas por la celeridad y características de la liberación de las transacciones comerciales externas, así como por los cambios consecuentes en la política de ingresos fiscales. Seguir profundizando en la nueva política arancelaria intensificaría, *prima facie*, las importaciones, acentuando, así fuese transitoriamente, el estrangulamiento externo. Habría un efecto antiinflacionario al reducirse los precios por la competencia de los productos extranjeros, pero se tendrían impactos de signo distinto de varios orígenes. Uno derivaría de la compensación de las menores recaudaciones arancelarias con el alza de otros gravámenes. Otro se asociaría a las alzas de las tasas de interés y las restricciones crediticias que seguramente se implantarían para evitar las consecuencias negativas inmediatas en la balanza de pagos. Unos terceros derivarían de la solución de las tensiones distributivas al alterarse la composición de los grupos de ganadores y perdedores de las reformas comercial y fiscal.

El examen de los obstáculos al cambio en la estructura impositiva obliga a señalar algunos antecedentes. La carga tributaria de la República Dominicana subió de 9% a 10% entre 1979 y 1989, y de 8.5% a 11.3% en el período 1990-1999. La caída inicial en el comienzo de la década de los noventa se explica por la crisis económica y la primera reforma arancelaria. Estos promedios son inferiores a la media latinoamericana y sobre todo a la de los países del Caribe. La segunda característica del sistema impositivo dominicano es su alta dependencia de los gravámenes al comercio exterior (fundamentalmente de las importaciones). En 1979, el 45% de las recaudaciones tenían ese origen y en 1999 alcanzaban el 31%.

El hecho de que la economía sea abierta —en el sentido de requerir una alta proporción de abastos de origen externo y de reconocer que el núcleo primario de desarrollo es el sector externo— explica que la base gravable principal se sitúe en torno al comercio internacional, donde por razón natural se ubican los principales núcleos empresariales del país. Esos hechos y el estrangulamiento de pagos como dificultad central para el desarrollo multiplican los obstáculos a la erradicación del proteccionismo. Por las mismas causas, cerrar la brecha fiscal o com-

pensar las liberalizaciones al comercio exterior casi siempre ha desembocado en imponer recargos o nuevos gravámenes al propio comercio exterior.¹⁰ En consecuencia, el dismantelamiento del conjunto de medidas proteccionistas ha debido avanzar por etapas,¹¹ con un ritmo que contrasta con los cambios frecuentemente abruptos que se instrumentaron en muchos países latinoamericanos. La ventaja de haber procedido de ese modo, reside en no haber concentrado en el tiempo los costos del ajuste productivo y en abrir espacios a la reconversión productiva o a la gestación de nuevas actividades productivas vinculadas al sector externo.

En otros aspectos, el sistema impositivo se ha venido reformando en consonancia con los paradigmas universales. Algunos de los impuestos al comercio exterior han sido rebajados o sustituidos por gravámenes internos; ha habido migración de los tributos directos hacia los indirectos, y se han disminuido las tasas y la progresividad de la imposición directa.¹²

Como última característica del sistema fiscal y de su reforma, conviene señalar la que se refiere a la generación de ahorros. En general, la hacienda dominicana ha resultado capaz de producir considerables excedentes corrientes en las últimas dos décadas. En efecto, sólo en un año (1982) se registró déficit corriente, mientras los excedentes han sido considerables, fluctuando entre algo menos del 1.5% y casi el 6% del producto. Así, pese a la carga tributaria relativamente baja, las cuentas públicas dominicanas tradicionalmente han generado suficientes fondos, sea para apoyar el proceso de formación de capital o para cubrir déficit más o menos importantes del sector de empresas públicas.

No obstante, en años recientes se observa cierto debilitamiento dinámico en las inversiones públicas y un aumento correlativo en las erogaciones corrientes del gobierno central. Los gastos corrientes del gobierno, que promediaron 5.6% del producto entre 1979 y 1994, incrementan su participación a 7.3%, mien-

10. A título ilustrativo, en el período 1979-1986 se decretaron sobretasas de 10% a las importaciones, de 36% a algunas exportaciones, y se elevaron a la par los precios del petróleo. Con el NPE, se establecieron recargos temporales a las importaciones, se duplicaron los precios del petróleo, se incrementaron las comisiones cambiarias y se crearon impuestos selectivos al consumo. En 1995 se implantó un gravamen a los movimientos de turistas y en 1996 se fijó una tasa del 10% a los usuarios de los hoteles.

11. En 1990 se redujeron las tarifas arancelarias y su dispersión, con tasas que van de 5% a 35%, y en 1997 se liberaron las importaciones de materias primas y bienes de capital para los sectores textil y de la confección (véase el capítulo VI).

12. Al efecto, se ha suprimido el grueso de los impuestos a la exportación y se han liberalizado algunos a la importación. La tasa del impuesto al valor agregado (impuesto a las transferencias de bienes industrializados y servicios, ITBIS) se ha elevado de 6% a 8% y su cobertura se ha ido ensanchando al incluir servicios e insumos importados; en distintas fechas se han establecido impuestos selectivos al consumo (bebidas, tabaco, artículos suntuarios). En cuanto al impuesto sobre la renta, el que recae sobre las personas físicas redujo la tasa máxima de 71% a 30% y el aplicado a las sociedades mercantiles tiene una sola tasa (25%) desde 1992.

tras descende la de los gastos de capital de 6% a 5% en los mismos períodos. Visto el mismo fenómeno de manera distinta, la participación de la inversión pública en la formación nacional de capital (sin variación de inventarios) alcanza 18% en 1970, 16% en 1990 y sólo 12.4% en 1999.

El proceso de redefinición de las funciones y responsabilidades socioeconómicas del Estado, aparte de lo ya dicho en materia de estabilización y liberalización comercial, ha seguido también sendas propias. En vez de adoptar las políticas más comunes en América Latina, la separación del Estado de la producción no ha consistido en la privatización de las empresas públicas y el fortalecimiento transitorio de las finanzas gubernamentales. Como en Bolivia, se ha implantado el mecanismo de la capitalización. Al efecto, se organizan licitaciones abiertas con el fin de crear negocios mixtos. Los socios privados aportan otro tanto del valor de los activos que transfiere el gobierno (véase el capítulo II). Las contribuciones al capital son equivalentes, pero la administración de las *joint venture* queda en manos privadas. Es posible que se sobrecapitalicen las empresas, pero en principio quedan asegurados los recursos necesarios para su modernización técnica y financiera.

En materia social, la República Dominicana ha perseguido dos objetivos simultáneos. Por un lado, superar graves rezagos históricos y, por otro, confiar en la velocidad del desarrollo para fortalecer el mercado de trabajo, reducir la marginalidad y evitar la caída de los salarios reales. En el primer aspecto, pese a la relativa estabilidad del gasto público en el producto, las erogaciones sociales han elevado su participación en este último de 33.7% a 40.3% entre 1980 y 1999. No se alcanza todavía la media latinoamericana (47%), pero el avance es significativo. La expansión del producto por arriba de los promedios regionales no sólo ha impulsado el gasto social propiamente dicho, sino que también ha limitado la marginalización y ha ampliado las oportunidades del mercado de trabajo.¹³ El alto dinamismo de la economía y la mayor prioridad a lo social explican que el gasto gubernamental destinado a esos propósitos haya crecido en términos reales a la respetable tasa del 11% anual entre 1990 y 1999.

Los índices de hogares pobres (32%) y de indigentes (13%), aunque apremiantes, revelan una situación bastante menos angustiosa que la de México, El Salvador, Brasil, Nicaragua, Perú, Venezuela y la de los promedios latinoamericanos. Los coeficientes de Gini de concentración del ingreso urbano ponen de relieve una situación mejor que la de la mayoría de los países de la región, incluyendo Brasil, Chile, Argentina, Venezuela y Honduras.¹⁴

13. En el período 1978-1990 el producto latinoamericano creció aproximadamente 2% anual, y entre 1990-1999 lo hizo a una tasa que no excede del 3.5%. Las cifras dominicanas son superiores: 3% en el primer caso y 6.1%, en el segundo.

14. Véanse el capítulo VII y CEPAL (1999c).

El énfasis en lo social, sobre todo en los últimos años, ha implicado la reorientación del gasto público. La participación de los servicios económicos en las erogaciones gubernamentales cae del 38% en 1980 al 27% en 1999.¹⁵ Asimismo, a partir de 1995, como se dijo, parece perder dinamismo la formación pública de capital en favor del gasto corriente. Las erogaciones de capital, que solían representar alrededor del 40% del gasto público total, alcanzan apenas una participación del 27% en el trienio 1997-1999. Con todo, en la década de los noventa el debilitamiento relativo de la inversión pública pudo ser compensado por el ascenso de la inversión privada, en la que desempeñó un papel destacado la de origen externo.¹⁶

En síntesis, salvo por las tendencias más recientes, la política social dominicana se diferencia de la seguida por el grueso de los países latinoamericanos y resulta más próxima a la adoptada en países como los Estados Unidos. Más que paliar a posteriori los efectos del ajuste al cambio estructural—típico objetivo de los programas latinoamericanos de combate a la pobreza—, se han seguido caminos preventivos que se asocian con el sostenimiento de altas tasas de formación de capital y de crecimiento de la economía.¹⁷ El desarrollo no es en sí mismo suficiente para asegurar la declinación sustantiva de la pobreza, pero juega un papel importante, sobre todo en países donde los sectores dinámicos son grandes demandantes de mano de obra.

E. Logros, riesgos, perspectivas

1. Logros

No podría afirmarse que el proceso de transición asociado a la liberación de mercados y a la adaptación de los mercados globalizados se haya finiquitado. Hay avances de consideración que, junto con la estabilización macroeconómica y la reforma estructural de los sectores productivos, han creado las condiciones de un auge alto y sostenido que ya se prolonga una década; pero también existen reformas incompletas e incluso algunas que no se han emprendido, como las necesarias en los campos institucional y social (véanse los capítulos II y VII).¹⁸

15. Las mayores reducciones afectan al sector agropecuario, la energía, el sector azucarero y el turismo.

16. Eliminando el movimiento de inventarios, en la década de los noventa la inversión privada se expandió más del 11% anual, mientras la pública lo hizo a razón del 7.5%.

17. En los Estados Unidos el auge económico de los años noventa y el fortalecimiento consecuente del mercado de trabajo han sido decisivos en combatir la difusión de la pobreza. Como señala Blank, "To the extent that policies can help maintain strong employment growth, low unemployment, and expanding wages among workers, these policies may matter as much or more than the dollars spent on targeted programs for the poor". Véase Blank (2000), pág. 10.

18. En muchos casos es necesario completar y perfeccionar las reformas, pero en otras oportunidades podría ser preciso "reformular las reformas." Véanse Ffrench-Davis (1999) y CEPAL (2000).

El país adelanta la modernización democrática y afianza a la par los acuerdos que concilian nacionalmente las demandas sociopolíticas con las de la liberalización económica. Y se avanza siguiendo caminos adaptativos propios donde se ha sabido combinar las tesis desarrollistas del cambio en la base productiva con las del cambio estructural moderno. En ese sentido, la fusión pragmática de viejos y nuevos instrumentos de la política económica ha desempeñado un papel catalítico en suavizar y diluir en el tiempo los costos del ajuste económico y sus consecuencias sociales, tanto como en configurar un proceso de transición bien adaptado a las circunstancias específicas de la sociedad y del aparato productivo dominicanos.

El balance económico de la década que acaba de terminar es alentador. La República Dominicana ha logrado cambiar el centro de gravitación del sector externo: de las exportaciones de productos básicos —con pocas perspectivas de mercado— a los servicios, si en ellos cabe el turismo y la maquila en un sentido funcional, que no de clasificación estadística; eso mismo ha permitido rebasar la etapa del desarrollo centrada en la industrialización sustitutiva y facilitar la inserción del país en el nuevo orden económico internacional, sin mengua de los ritmos de desarrollo (véanse los capítulos VI y X).

La corrección de los desequilibrios fiscales, el prudente manejo de la deuda externa, el abatimiento de la inflación, la aceleración —que no superación— del crecimiento de las exportaciones, aprovechando lo construido en años anteriores, la reducción de los rezagos sociales, son los principales logros de la década. Esos avances están en la base de la credibilidad ganada por las autoridades en el manejo macroeconómico y de la extraordinaria afluencia de capital del exterior.

Entre 1990 y 1999, el producto crece a razón del 6% anual promedio (casi una vez y media el promedio latinoamericano), la inversión bruta fija al 10% y las exportaciones de bienes y servicios lo hacen al 18%. La inflación se reduce de 80% en 1990 a un dígito en el resto del decenio, mientras se mantienen prácticamente en equilibrio las finanzas del gobierno central.

En suma, aprovechar a plenitud la capacidad de crecimiento de la transformación productiva precedente y combinarla con la estabilización macroeconómica, tanto como con la desregulación gradual de la economía, constituyen la clave del notable desarrollo de la República Dominicana, que la distingue del comportamiento de casi todo el resto del continente latinoamericano.

Hacia el futuro las cuestiones medulares se relacionan con la posibilidad de imprimir continuidad al crecimiento con estabilidad y de alcanzar un desarrollo más equitativo —incluso en términos geográficos—, más integrador en términos sociales y sostenible en términos ambientales. En ese terreno surgen interrogantes y disyuntivas complejas que no será fácil despejar en el futuro inmediato y que exigen incorporar el desarrollo regional a la agenda de desarrollo sostenible (véase el capítulo XIII). Para

la República Dominicana esto va más allá de una simple conservación de su base de recursos naturales, y más bien se refiere a un conjunto de acciones dirigidas hacia la realización de inversiones en sectores productivos dinámicos con un alto coeficiente de tecnologías limpias o tecnologías ecológicamente racionales, de tal manera que la competitividad se logre por la acumulación de capital humano, físico y natural.

Son distintos los escenarios en que podrían bifurcarse los posibles futuros económicos de la República Dominicana. Uno consistiría en proseguir con el objetivo casi único y fundamental de completar en profundidad las reformas adaptativas a la economía global. Seguramente el modelo económico tiene que ser enmendado de distintas maneras para calzarlo a las realidades de la globalización y del cambio tecnológico. En ese sentido, habría que liberar plenamente el comercio, unificar el tipo de cambio, instrumentar la reforma fiscal, completar la liberalización financiera y dotar de plena autonomía al Banco Central. Además, mucho tendría que seguirse cambiando y consolidando de la estructura legal e institucional del país, a fin de adecuar bien las conductas de los agentes económicos al nuevo entorno.

Las consecuencias inmediatas de esa estrategia llevarían a centrar los costos del ajuste en la economía real. Con alta probabilidad se acentuaría el desplazamiento de los productores nacionales por la influencia de abastos más baratos del exterior. Paralelamente, las autoridades seguramente se verían obligadas a aplicar medidas restrictivas para reducir recesivamente la avalancha de importaciones provocada por la apertura y las posibles presiones inflacionarias asociadas al alza de los impuestos internos. Eso mismo reduciría la capacidad de la economía de crear empleos y combatir la pobreza; y también quedarían acotados transitoriamente los márgenes gubernamentales de manobra para atender otras demandas sociales y fomentar el cambio productivo.

Posiblemente algunos efectos desfavorables del ajuste podrían atenuarse con el uso de mayor endeudamiento externo o con una política cambiaria más activa y protectora. Con todo, a más largo plazo, fructificarían las ventajas de la libertad de comercio y de las finanzas, abriendo canales al aprovechamiento del potencial de beneficios de la estrategia de crecimiento hacia afuera, del aumento inducido en la eficiencia productiva y de la más rápida incorporación a la revolución tecnológica mundial. En el sector privado, la intensificación de la competencia externa se transformaría en acicate a la productividad de los ganadores en la concurrencia, mientras el adelgazamiento del sector público llevaría probablemente a una mejor distribución de las prioridades y la asignación del gasto.

El otro escenario estratégico se sintetiza en el empeño de llevar a cabo una doble y difícil política de cambio estructural, preservando a la par los beneficios de la estabilización. El desmantelamiento del proteccionismo comercial y financiero se acometería gradualmente, tanto como las reformas fiscal y cambiaria. El propósito consistiría en sostener el crecimiento de la economía y facilitar, en ese sentido,

la absorción de los impactos desfavorables. En contraste, frente al agotamiento dinámico de las transformaciones anteriores de la base productiva, se intentaría revitalizar y diversificar deliberadamente el sector exportador de bienes y servicios, esto acompañado de acciones integradoras de las actividades rezagadas a los nuevos polos dinámicos de la economía nacional. Las ventajas de la disyuntiva esbozada son obvias: se abrirían nuevos canales de desarrollo y se distribuirían en el tiempo, en vez de quedar agolpados, los costos de las reformas pendientes, creándose así menores tensiones políticas.

Sin embargo, no todo sería ventajoso: habría que prolongar el período de transición económica y social al nuevo paradigma del desarrollo, asumir riesgos no desdeñables, sin descuidar los problemas de la estabilidad y la coyuntura. Por otro lado, están las dificultades vinculadas a seguir una doble y compleja estrategia de reforma estructural en dosis que han de ser flexibles y variables, pero al mismo tiempo fieles a ambas vertientes del cambio. Como se esboza más adelante, quizás ello exigiría la culminación de un pacto social que responsabilice a gobierno, sector privado y trabajadores en un esfuerzo mancomunado, capaz de imprimir continuidad al crecimiento, resguardar a la vez la estabilidad macroeconómica y procurar el progreso de la equidad en los efectos de las transformaciones (véase el capítulo VII).

Seguir una u otra trayectoria y definir las combinaciones más apropiadas supone remozar los acuerdos armonizadores de economía y política que están en la base del auge de los noventa; supone igualmente evaluar con el mayor rigor posible las vulnerabilidades y riesgos que enfrenta y enfrentará en el futuro la evolución socioeconómica de la República Dominicana. Los apartados siguientes se dedicarán a destacar las fragilidades actuales del modelo económico implantado en la década de los noventa.

2. Vulnerabilidades

En primer término, como limitación fundamental de la continuidad del desarrollo económico, parece resurgir el estrangulamiento de la balanza de pagos. Si bien las ventas foráneas de bienes y servicios, como se dijo, han crecido 10% por año en la última década, las importaciones lo hacen a una velocidad 40% mayor, ensanchando peligrosamente los déficit comerciales. El desequilibrio de transacciones externas de bienes y servicios se ha triplicado con creces entre el comienzo y el final de los años noventa, hasta dejar de ser cubierto por las remesas de los trabajadores dominicanos en el exterior. Hasta ahora, la afluencia de inversiones directas ha llenado la brecha al expandirse a razón del 30% por año. Sin embargo,

no parece que esos ritmos extraordinarios puedan sostenerse indefinidamente y, además, sin oscilaciones acusadas.

El prolongado auge estadounidense ha contribuido tanto al florecimiento de las zonas francas y del turismo como a acrecentar el volumen de las remesas de los emigrantes. La disminución natural de las elevadísimas tasas de crecimiento del sector exportador y la posible ruptura de circunstancias externas favorables plantean elementos de incertidumbre. Cada vez es más intensa la competencia de maquiladoras ubicadas en Centroamérica y México, así como de otros centros turísticos del Caribe.¹⁹ En el mismo sentido militan los efectos de corto plazo de profundizar las reformas liberales del lado de las compras externas.

En todo caso, renovar la capacidad de crecimiento parece depender no sólo de factores externos, sino de acciones decididas y concertadas de carácter interno. En cuanto al turismo, habrá que mejorar sensiblemente la calidad de los servicios, transformar los sistemas de mercadeo, cuidar más celosamente de la ecología, mejorar la dotación de infraestructura y crear nuevos centros hoteleros. En cuanto a las zonas francas, habrá que ganar competitividad a marchas forzadas, procurar su incorporación gradual a los sistemas impositivos nacionales y buscar nichos o especializaciones más complejas, de segunda generación. También habría que prestar atención al cuidado y regeneración de las exportaciones tradicionales. En la misma vertiente, convendría evaluar los méritos de crear polos de fomento de servicios internacionales. Las posibilidades son variadas, desde la integración de un centro de carga aérea entre América Latina y los Estados Unidos, o la creación de servicios financieros especializados, hasta impulsar nuevas modalidades turísticas.

Todo esto habría de complementarse con programas de integración entre esos sectores dinámicos y el resto de la economía, multiplicando sus efectos directos e indirectos (sustitución eficiente de importaciones), así como con esfuerzos decididos por mejorar competitividad y tecnologías. Las tareas descritas plantean la necesidad de impulsar programas de transformación productiva para elevar productividad y competitividad en sectores de la industria local que podrían encadenarse con las zonas francas y el turismo.

El propósito no residiría exclusivamente en aliviar la restricción externa de pagos, sino también en eliminar las barreras que impiden la conclusión ordenada de la reforma liberalizadora. Sin duda, las holguras en los resultados de las transacciones externas allanarían el camino de la reforma arancelaria y de la unificación del tipo de cambio; de la misma manera, el remozamiento de los polos de crecimiento del empleo

19. Más específicamente, parece existir excesiva concentración de las maquiladoras en la confección, salarios acaso no competitivos con respecto a los que se cubren en otros países, posible oposición entre el régimen fiscal y las reglas de la Organización Mundial del Comercio.

y de los salarios contribuiría a reducir los costos de la reforma tributaria. A su vez, todo ello facilitaría la profundización financiera y la reducción de las tasas de interés que castigan la competitividad de los productores nacionales.

Aquí se localiza un dilema de difícil solución: la posibilidad de seguir extrayendo recursos de los segmentos tradicionales de producción no sólo se agota, sino que posiblemente necesite apoyo o recursos a fin de reconvertirse y resistir la creciente apertura externa. Esto no significa que se pretendiera convertir la industria manufacturera o la agricultura tradicional en el motor del desarrollo. Los principales sustentos a la expansión económica provendrán de la maquila, de los servicios, de las actividades productivas de bienes no comercializables en el exterior. Con todo, revitalizar las pequeñas y medianas empresas –agrícolas y manufactureras– que pueden soportar la competencia foránea no sólo constituye una prioridad económica, sino también social, por la cantidad de empleo que generan estos segmentos productivos. Ahí se localiza también el grueso de los empresarios y la posibilidad misma de captar los efectos positivos de la apertura externa y de reducir los negativos.

3. Perspectivas y elementos de política económica

Lo dicho hasta aquí no ignora los imperativos de instrumentar reformas tributarias y afinar la pertinencia de la composición del gasto público. En cuanto a lo primero, parece indispensable elevar la carga tributaria, y al mismo tiempo liberar progresivamente el comercio exterior y ligar las recaudaciones más y más a fuentes internas. Pero también deben reconocerse dilemas ineludibles dada la interdependencia funcional de las reformas comercial y fiscal –y financiera–, lo mismo en sus alcances que en los tiempos de su implantación. Como se dijo en párrafos anteriores, desgravar sustancialmente el intercambio lleva a acentuar de inmediato el desequilibrio comercial, a forzar el ajuste de los productores nacionales, precisamente cuando no se dispone de programas de reconversión o adaptación productiva.

Desde 1998 hay una iniciativa de liberalización tarifaria puesta a consideración del poder legislativo. Aun habiendo acuerdo en las ventajas del comercio sin fronteras, han surgido puntos de vista distintos en cuanto a la tributación compensatoria. Quizás el característico pragmatismo dominicano conduzca a llevar adelante cambios graduales que tengan la virtud de constreñir los costos del ajuste en el fisco, la balanza de pagos y entre los productores nacionales.

Existen, desde luego, algunos márgenes de maniobra asociados al mejoramiento de la eficiencia fiscal, al uso de impuestos selectivos, al aumento prudente de las tasas de los gravámenes a la renta o a la contratación también prudente de deuda interna o externa. Los coeficientes de endeudamiento foráneo son bajos (21% del producto) conforme a

estándares internacionales y será viable elevarlos sin correr los riesgos desestabilizadores de los préstamos de corto plazo.²⁰

La otra vertiente fiscal se refiere a los destinos del gasto público. En el caso de diferirse la reforma impositiva, cabría examinar, en particular, una serie de problemas en torno al patrón de asignaciones, sin perjuicio de suprimir despilfarros, ganar eficiencia y mejorar estratégicamente los programas de acción gubernamental.

Un primer acotamiento surge de la necesidad –ya apuntada, pero acaso no suficientemente reconocida– de impulsar otra transformación de la estructura productiva, ante el agotamiento paulatino de la emprendida en las décadas de los setenta y ochenta. Sobre todo, se trataría de renovar el crecimiento exportador, incrementando a la vez su capacidad de arrastre del resto de la economía. Las acciones de respaldo seguramente demandarán inversiones de infraestructura, cambios en los incentivos a los agentes del mercado, acceso más expedito al financiamiento, asistencia informática y estímulos para el desarrollo, innovación y adaptación tecnológicas, enmarcado todo ello en políticas activas de desarrollo y transformación productiva.²¹

En íntima relación con este último punto está la disyuntiva de acentuar la inversión estatal o dar mayor preferencia al gasto corriente, singularmente en servicios sociales. Es imprescindible superar los rezagos sociales y distributivos del país. Con todo, elegir es inevitable. Habrá que escoger las proporciones entre redistribuir el ingreso ya creado o ensanchar el tamaño del pastel; entre combatir más directamente los efectos de la pobreza o hacerlo por la vía del crecimiento. Con la salvedad del necesario fortalecimiento del sistema educativo, hasta cierto punto, el dilema no es extremo, por cuanto la sustentabilidad de los ritmos de desarrollo –asociados a la formación de capital físico y humano– aporta, en principio, buenas posibilidades de avance social por la vía del empleo.

Pero eso no bastaría; deliberadamente habrá que abandonar concepciones de política alejadas de los principios básicos de equidad, solidaridad y universalidad.²² Eso suele ocurrir cuando se abandonan a su suerte los sectores más vulnerables de la población, sean trabajadores o empresarios medianos o pequeños, cuando las redes de seguridad tienen una cobertura limitada, cuando se permite que las cargas del ajuste económico y los beneficios del crecimiento se concentren en algunos grupos sociales. Por lo

20. Cabe notar, sin embargo, el hecho de que la cuenta de pago a factores en la balanza de pagos tiene un saldo deficitario de cerca de 1 000 millones de dólares (1999), con una tasa de crecimiento de más de 16% anual en la década pasada

21. En el documento presentado en el XXVIII período de sesiones, de abril de 2000, la CEPAL apunta una serie de elementos integrantes del núcleo de las políticas de transformación productiva. Véase CEPAL (2000), capítulo 10.

22. Véase de nuevo CEPAL (2000), *op. cit.* capítulos 3 al 7.23. Aunque aquí hay espacios de maniobra asociados a los efectos de la transición demográfica.

demás, el acceso a la educación y los esquemas de protección social han estado segmentados discriminatoriamente y hay riesgos de que se agudicen esas tendencias.²³

Por otro lado, es claro que el efecto redistributivo del gasto público se maximiza cuando se otorga prioridad a la nutrición, a la educación –hasta los niveles medios– y, desde luego, a la cobertura de los servicios de salud. El récord dominicano en torno a esta cuestión revela avances importantes y algunos problemas; resulta evidente que sus efectos positivos elevarían la productividad del trabajo y el potencial de desarrollo de la economía.²⁴

En los años noventa, el gasto social ha crecido considerablemente y la participación de los servicios de educación y asistenciales se han incrementado 6% y casi 2%, respectivamente. Pero se ha reducido el peso de las erogaciones en salud (-0.6%) y sobre todo las destinadas a la vivienda (-5.9%) y a los sistemas de agua y alcantarillado (-2.1%).²⁵ Aparte de enderezar estas tendencias, convendría acentuar las prioridades educativas y de salud por su doble efecto de facilitar la capilaridad y oportunidades de mejoramiento social, así como ser ingrediente indispensable en la elevación de la eficiencia y las capacidades competitivas del país en el exterior.

Cabe señalar tres últimos casos de presión presupuestaria. Dentro de las prioridades del gasto de inversión debieran ocupar lugar destacado el mejoramiento de la infraestructura y el rompimiento de cuellos de botella (como el que aqueja al sector eléctrico), puesto que crean externalidades favorecedoras de la competencia y la competitividad. Asimismo, habrá que dedicar energías y dinero a la reforma institucional. Hay que subsanar las imperfecciones o la inexistencia de muchos mercados; hay necesidad de formar o fortalecer las instituciones reguladoras que atiendan los problemas de la liberalización económica, de la desincorporación de empresas públicas o del desempeño del sistema financiero; hay apremio en perfeccionar los sistemas de información e investigación; faltan mecanismos de formación de consensos. Por último, la distribución del gasto y de la inversión pública requerirán fórmulas más activas de descentralización.

En suma, el manejo de la restricción fiscal ofrece pocos márgenes de maniobra e impone numerosas demandas. Mientras la viabilidad de implantar reformas recaudatorias, dentro de los cánones admitidos, es ciertamente limitada, se da un cúmulo de exigencias de gasto de alta prioridad. Nuevo impulso al desarrollo productivo, mejoramiento de la infraestructura física, atención a la formación de capital humano, cuidado al medio ambiente, erogaciones sociales que afiancen la equidad en la distribución de los beneficios y costos del desarrollo, son

23. Véanse Tanzi y Chu (1998) y Sen (1995).

24. Véase de nuevo CEPAL (2000), op. cit., capítulos 3 al 7.

25. Véanse el capítulo VII y CEPAL (1999c).

otros tantos rubros que inevitablemente intensifican las presiones sobre el presupuesto público. Encontrar acomodos razonables no sólo será arduo y exigirá eficiencia, sino que requerirá acuerdos sociales que respalden la transición económica en marcha.

La globalización y las reformas liberalizadoras de los derechos económicos, quiérase o no, reducen la autonomía y eficacia de los gobiernos para atender y articular las demandas ciudadanas, y son fuente de las disparidades de ingresos, entre estratos sociales y entre países. En particular, el grado de concentración económica tiende a aumentar, sea por la penetración de conglomerados internacionales o por la formación de los propios, mientras se torna angustiosa la sobrevivencia de las pequeñas empresas. En el mismo sentido milita la difusión de algunos cambios tecnológicos que tienden a hacer perder centralidad al trabajo. Tal situación entraña el riesgo de que las fuerzas económicas dobleguen o deformen las genuinas metas democráticas. La declinación universal de la capacidad aglutinadora de los gobiernos debería subsanarse con la formación de pactos políticos que legitimen la acción gubernamental, señalen las prelacións comunitarias y, simultáneamente, reconozcan los problemas y los sacrificios.

Al parecer, la República Dominicana encara la reconstrucción del exitoso pacto económico de comienzos de los años noventa. La simple continuidad de las políticas vigentes no bastaría: quizás haya que atender transformaciones de la doble naturaleza ya explicada y, además, resguardar la equidad social, sustento real de toda democracia. No se pueden echar atrás los logros en materia de estabilidad macroeconómica, como tampoco anular la dinámica del crecimiento que ha permitido armonizar progreso con reducción de las brechas sociales.

La legitimación democrática de las políticas socioeconómicas exige un Estado activo, tanto en la dimensión del fomento al desarrollo como en la de equilibrador social. La República Dominicana necesita seguir desterrando los vicios del autoritarismo o de las oligarquías; necesita, por lo tanto, liderazgo de un Estado delgado pero con suficiente legitimidad para orientar las reformas por cauces democráticos.

Mientras no se finiquite la transición adaptativa al mundo globalizado y, aún después, el Estado no debería ser espectador pasivo del cambio económico. Junto con los otros agentes productivos ha de encauzar, crear o perfeccionar las instituciones del mercado, impulsar proyectos de inversión o reconversión productiva y armonizar el acomodo a los mercados mundiales con la atención a los ajustes sociales internos.

La modernización de los sistemas políticos no reside exclusivamente en perfeccionar los procesos electorales o garantizar la alternancia de los partidos. Importa también alentar la formación de organizaciones empresariales y obreras con voz propia e independiente. Un componente esencial de la renovación del pacto

social sería la formación de alianzas con las principales fuerzas nacionales, nuevas y viejas, y la creación de instituciones que faciliten la formación de consensos en el doble sentido de convenir decisiones y aceptar responsabilidades compartidas. Ello sería ingrediente indispensable para una viva concertación nacional que legitime las decisiones, que institucionalice la solución de los conflictos. Desde un ángulo más estrecho, parece que ha llegado el momento político de convenir la combinación de estrategias públicas y empresariales a fin de encarar los desafíos de la revitalización del sector exportador y la de las actividades agropecuarias y manufactureras vinculadas al mercado interno.

Poco de lo dicho es nuevo o desconocido en la República Dominicana. La trayectoria de los procesos de modernización político-económica lo atestiguan. Por designio o por azar histórico, en el país se ha plasmado una fórmula ingeniosa de hacer economía política –en la acepción clásica del término–, de tomar lo bueno, de armonizar los viejos y los nuevos paradigmas del desarrollo. Acaso sea irrepetible el virtuosismo pragmático con que se permutan el autoritarismo de antaño por la democracia de hoy, o las limitaciones del sistema exportador de productos básicos por una economía pujante que rebasa holgadamente los promedios latinoamericanos.

Al comienzo del milenio, el país se encuentra de nuevo en un punto de inflexión. El desarrollo siempre es una tarea inconclusa, como también lo es la adaptación a los paradigmas universales que cambian con el tiempo. Hay riesgos, vulnerabilidades, acumulación de necesidades insatisfechas o expectativas frustradas propias de un país subdesarrollado, insular, pequeño, sujeto a las vicisitudes y cambios de la economía internacional. Hay impaciencia del electorado en ver transformado el crecimiento económico en cura inmediata de rezagos ancestrales.

Pese a todo, la historia reciente del país arroja un saldo optimista y una lección para América Latina. La democracia, el crecimiento y la equidad dominicanos han seguido caminos menos divorciados que los que caracterizan la experiencia dominante en la región.²⁶ Y lo han hecho por medio del uso juicioso de limitados márgenes de maniobra, dejando a un lado presiones y las ortodoxias, cuidando la adaptación de las estrategias a las especificidades nacionales y singularmente armonizando las demandas de la economía con las de la política.

26. En los hechos, la República Dominicana parece haberse adelantado a los postulados del “Consenso de Santiago”, emanado de la Segunda Cumbre de las Américas (1998): fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos; la integración económica, el libre comercio y el desarrollo.

Bibliografía

Blank, R. (2000), "Fighting Poverty: Lessons from Recent U.S. History", Distinguished Lecture on Economics in Government, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 2.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071 (SES.28/3)), Santiago de Chile, 28 de febrero.

——— (1999a), *Estudio económico de América Latina 1997-1998*, Santiago de Chile.

——— (1999b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1999*, Santiago de Chile.

——— (1999c), *Panorama social*, Santiago de Chile.

Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Imprenta Salesianos, Santiago de Chile.

Sen, A. (1995), "The Political Economy of Targeting" (1998), en Vandel Walle, y Neal K., compiladores de *Public Spending and the Poor*, Banco Mundial, Washington.

Tanzi, V. y Chu, K. (1998), *Income Distributions and High-Quality Growth*, compiladores, MIT Press, Cambridge, Mass.

Capítulo II

Hacia una economía menos regulada: las reformas económicas en los noventa

Introducción

La modernización institucional de la República Dominicana ha encontrado un clima internacional favorable. Las enseñanzas de la guerra civil, del período de la guerra fría y de la intervención foránea en los años sesenta, han puesto de relieve la necesidad de facilitar la remodelación del país conforme a criterios democráticos. Así quedó de manifiesto en el apoyo que la administración del presidente estadounidense Carter (1978-1982) y muchos gobiernos latinoamericanos otorgaron a la realización de elecciones transparentes, que inauguraron la alternancia política del país. Por suerte o por designio, otro tanto ocurre en materia económica. La reconstrucción productiva del país se ha apegado también en la afluencia de inversión extranjera directa, en los ingresos excepcionales de la cuota azucarera y singularmente en el aprovechamiento de las ventajas creadas por la apertura al mercado norteamericano de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC).

Todo esto ha posibilitado que, en vez de la ruptura radical con el patrón de crecimiento anterior, se pudiese emprender la construcción de nuevos polos dinámicos de crecimiento. En los hechos, se ha creado un sistema económico dual, donde el sesgo antiexportador del proteccionismo o de las regulaciones todavía existentes no afecta negativamente o sólo de modo limitado, a los segmentos exportadores más dinámicos: zonas francas y turismo.

En suma, antecedentes e inercias históricas han coadyuvado poderosamente a definir la senda de la reforma institucional del país. Hasta ahora, mudanzas políticas y económicas se han combinado con armonía para hacer de la década de los noventa un período de intenso crecimiento y de reducción de la deuda externa casi sin paralelo en América Latina. Lo que se ha logrado en materia económica no está exento de rezagos y, sobre todo de riesgos, como se detalla más adelante.

La década de los sesenta resulta especialmente difícil, marcada por la guerra civil, la intervención extranjera, represión política y retrocesos económicos considerables.

Algún asentamiento de las tensiones políticas, así como la presencia de oportunidades de inversión nacional y extranjera, aplazadas, junto con la ayuda estadounidense, generan un repunte económico considerable en los años setenta. En los primeros cuatro años el producto crece alrededor de 9% anual y, con fluctuaciones, en todo el decenio se alcanza 7% en promedio. Todo ello permite aflojar tensiones de la difícil transición democrática, fortalecer los partidos de oposición y lograr la alternancia política.¹

En lo externo, la crisis latinoamericana de la deuda torna extremadamente arduos el financiamiento de la balanza de pagos y el sostenimiento de las tasas anteriores de desarrollo en la República Dominicana. La agricultura se estanca a lo largo de los años ochenta, mientras las manufacturas crecen con lentitud; muchas empresas estatales se encuentran en situación financiera comprometida; la inversión total del país registra un crecimiento casi nulo en términos reales, principalmente por debilidad del esfuerzo privado de formación de capital. Por lo demás, el sector externo, que experimenta un cambio estructural, todavía no cobra suficiente fuerza como proveedor de divisas y como centro de nuevos impulsos dinámicos a la economía. Los ingresos de las zonas francas, aunque se expanden más de 20% por año en la década de los ochenta, todavía tienen capacidad insuficiente de arrastre macroeconómico. De la misma manera, la reforma arancelaria registra pocos avances, tanto como la liberación financiera y el proceso de privatización o desregulación.

Durante la administración del presidente Jorge Blanco (1982-1986) se implantó una política de ajuste económico ante la expansión de las brechas fiscal y externa; se devaluó la moneda nacional, se redujo el gasto público, se inició el proceso de impulso a las exportaciones de servicios y se instrumentaron medidas de fortalecimiento de las actividades productoras de bienes comercializables internacionalmente. En ese período el producto por habitante declinó, pero las brechas fiscal y externa se redujeron y la inflación bajó a un dígito.

En contraste, durante el primer gobierno de Joaquín Balaguer (1986-1990) se establecieron políticas fiscales expansivas apoyadas en un ambicioso plan de inversiones públicas y poco se avanzó en las reformas económicas. Si bien se logró alguna recuperación productiva, el costo fue el sobrecalentamiento de la economía (presiones inflacionarias ascendentes, expansión del déficit de la balanza de pagos y erosión de las reservas internacionales del Banco Central).

1. Con posterioridad a la intervención estadounidense (1965), han gobernado el país las administraciones de los presidentes Joaquín Balaguer (1966-1978), Antonio Guzmán (1978-1982), Salvador Jorge Blanco (1982-1986), Joaquín Balaguer (1986-1996) y Leonel Fernández (1996-2000). En agosto de 2000 asumió la presidencia Hipólito Mejía (2000-2004).

La República Dominicana inició la década de los noventa con progresos en el frente democrático y rezagos en su adaptación al nuevo orden económico internacional. Más aún, a comienzos de esos años se enfrentaron problemas serios de desajuste macroeconómico. La inflación anual era superior a 50%, las exportaciones se estancaban, mientras las compras externas, aunque en retroceso, determinaban un déficit abultado; los ingresos públicos, altamente dependientes de los gravámenes al comercio exterior, mostraban debilidades acentuadas por pérdidas de las empresas públicas, cargas salariales y los ambiciosos programas de inversiones. En suma, el producto cayó más de 6% en 1990, los salarios reales 16% y el país se vio obligado a declarar una moratoria en los pagos de su deuda externa.

En respuesta, el gobierno adoptó el Nuevo Programa Económico (NPE), que cubría el período 1991-1993 con medidas de estabilización macroeconómica de corte ortodoxo, como la contracción de los gastos públicos corrientes y de inversión, con el propósito de reducir la demanda agregada. Destaca aquí la disminución de los cuantiosos subsidios al consumo de alimentos básicos y a las tarifas eléctricas; a fin de equilibrar las finanzas públicas, se toman medidas recaudatorias importantes: se ensancha el diferencial de precios de los derivados del petróleo² y aumenta el recargo cambiario sobre los bienes importados; se modifican las políticas monetaria y crediticia de naturaleza restrictiva; se atenúan los controles sobre el tipo de cambio y se establece una paridad fija única.

Como resultado, la brecha fiscal se cerró a fines de 1991 y la inflación se redujo a poco más de 5% en apenas dos años. En síntesis, el NPE logró estabilizar la economía y permitió impulsar un proceso de reformas que responden a los desafíos creados por el nuevo orden internacional. En particular, se planteó llevar adelante programas de privatización de empresas públicas, desregulación de muchas actividades productivas, el dismantelamiento del proteccionismo excesivo, la revisión de las normas regulatorias del sector financiero y muchas otras medidas de naturaleza análoga.

En el contexto regional, la República Dominicana siguió un camino propio en su proceso de reformas económicas, que se ha caracterizado por su aplicación gradual y por combinarse con políticas heterodoxas. Las reformas institucionales en la República Dominicana se iniciaron con posterioridad (1990) a las de otras naciones latinoamericanas pero han tenido diversas coincidencias generales en los procesos de apertura comercial, en la retirada del Estado de la producción de bienes y servicios y en la desregulación de los mercados.³ También ha habido fallas comunes en materia de supervisión del sistema financiero que condujeron a crisis

2. Es la diferencia entre el precio que el gobierno paga por la compra de combustibles en el exterior y el precio que cobra en el mercado nacional. Este impuesto está orientado al servicio de la deuda externa del gobierno, por lo que se recauda exclusivamente para solucionar un problema presupuestario.

3. Las reformas en otros países comenzaron más temprano: Chile y Uruguay (1974), Argentina (1976), Perú (1979), México y Bolivia (1985), Costa Rica (1986) y Brasil (1987). Véase CEPAL (1995).

originadas por problemas de descontrol y desregulación. Así, en 1992 se liquidaron tres bancos menores y en 1996 se intervino el tercer banco en importancia con el 7% de los activos.

Aunque en la mayoría de los países latinoamericanos el proceso de reformas económicas se inició en el ámbito comercial, han existido secuencias y modalidades diferentes con el caso dominicano, que tuvo el siguiente orden: comercial (1990), tributaria y laboral (1992), financiera (1996), de la empresa pública (1997) y mercado de capitales (2000) y aún quedan pendientes las reformas administrativa y de seguridad social.⁴ Por ejemplo, en Argentina se desarrolló con la siguiente prelación: comercial y tributaria (1976), financiera (1977), mercado de capitales (1978), administrativa (1980), empresa pública (1990), laboral (1991) y seguridad social (1994). En Chile se aplicó una política de apertura indiscriminada al exterior (1974) con la liberalización de las importaciones, por lo que se eliminó la selectividad en la política comercial con un mismo arancel (10%) para virtualmente todas las compras externas. La política de comercio exterior se apoyó en la abrupta declinación de la protección que tenían los sustitutos de importaciones.⁵ En cambio, en Costa Rica se inició una política de apertura comercial gradual (1986) con una reducción de las tarifas arancelarias que osciló entre 1% y 100%.⁶

Al igual que en otros países latinoamericanos, en la República Dominicana se flexibilizó la legislación sobre inversión extranjera directa, eliminando barreras e igualando los incentivos con los inversionistas nacionales. En cambio, el mercado dominicano de capitales sólo ha contemplado hasta la fecha operaciones con títulos de renta fija, por lo que no existen transacciones de compra y venta de acciones de empresas como sucede en Argentina, Brasil, México y Chile. Ello ha obstaculizado la absorción de una parte de los enormes flujos financieros que se han orientado hacia la región en los años noventa.

Las reformas del sector público dominicano se han concentrado en la modernización del sistema tributario y en la desincorporación parcial de las empresas estatales pero, a diferencia de otros países latinoamericanos, las reformas administrativa y de la seguridad social aún están pendientes, como se indicó anteriormente. La modernización del sistema tributario de la República Dominicana ha coincidido con otras experiencias de la región en lo referente a su simplificación, la ampliación de la base gravable, la eliminación de exenciones y el fortalecimiento de impuestos indirectos como el impuesto sobre el valor agregado (IVA).

4. Conviene tener en cuenta que, desde el punto de vista estrictamente técnico, el ordenamiento secuencial de las reformas puede ser incompatible desde el ángulo político por la presión de grupos de interés.

5. Véase Ffrench-Davis (1999).

6. Véase Academia de Centroamérica (1997).

Coincidiendo con la experiencia de Bolivia, la reforma de las empresas públicas dominicanas se ha apoyado en su capitalización, manteniendo una presencia importante del Estado. En Argentina, Chile, México y Perú se desincorporó un porcentaje considerable de los activos del sector público. El insuficiente consenso político dominicano sobre la privatización hizo que el proceso fuera lento y tardío, como en Brasil, Colombia, Uruguay y Venezuela. En cambio, en Chile se impuso un retiro generalizado del sector público de la actividad económica, partiendo de la premisa de que el mercado es más eficiente en la producción de bienes y servicios.

En la República Dominicana no se dio prioridad al criterio de recaudación de ingresos en el corto plazo como en otros procesos latinoamericanos de privatización, y se ha incentivado la acumulación en las actividades privatizadas, considerando explícitamente en la licitación el desarrollo de nuevas inversiones. No obstante, la insuficiente regulación de mercados no competitivos, como la electricidad, ha impedido que el incremento de eficiencia que debería haber generado por la privatización se haya traducido en beneficios tangibles para la población.

Por otro lado, la República Dominicana padece atrasos en su desarrollo institucional en comparación con otros países de la región; esto deteriora su posición en la competencia internacional, por lo que los agentes económicos demandan una profundización del proceso de reformas.⁷ Una parte de la iniciativa privada reclama transformaciones institucionales ante el hecho de que la calidad y la eficiencia de los servicios públicos y financieros están dañando sus niveles de eficiencia y competitividad. Al mismo tiempo, los estratos de población más vulnerables exigen reformas que contribuyan a disminuir las inequidades en la distribución del ingreso y al desarrollo de redes de seguridad social.

La consolidación de la democracia exige gobiernos más transparentes y eficientes, una educación de mejor calidad y un sistema judicial más confiable. Una nueva división político-administrativa que supere la atomización del país en múltiples municipios ayudaría también al proceso de descentralización del Estado y a la devolución de facultades administrativas a los gobiernos locales. En la misma dirección, los cambios institucionales deben extenderse a una reorganización de los organismos de la administración central del Estado con nuevas funciones que se correspondan con sus ámbitos competencia. Por ejemplo, el Banco Central debe tener mayor autonomía y transferir funciones de captación, procesamiento y emisión de información estadística a la Oficina Nacional de Estadísticas.

La profundización de la reforma institucional podría incluir la identificación de los supuestos ganadores y perdedores, para establecer medidas de transi-

7. Recuérdese que las instituciones eficientes deben garantizar reglas transparentes, extensamente conocidas, coherentes, predecibles, creíbles y aplicadas con uniformidad.

ción que eviten ganancias y pérdidas excesivas de los agentes económicos. La experiencia latinoamericana sugiere una graduación pragmática acompañada de acciones para alcanzar mercados más completos, especialmente con la integración de mercados segmentados y un equilibrio entre las metas macroeconómicas y las macrosociales. Al mismo tiempo, serían recomendables medidas mesoeconómicas tendientes a dotar a la economía dominicana de capital humano calificado, la aplicación deliberada del progreso científico-técnico y el avance de las pequeñas y medianas empresas para incrementar la productividad en todos los niveles de la sociedad. Ello constituye la manera más viable de consolidar un elevado crecimiento económico con equidad social. Para ello, quizás haya que “reformular las reformas” para explotar las posibilidades del mercado en beneficio de toda la sociedad.⁸ Las políticas públicas tenderían a construir y reconstruir instituciones y corregir tanto “fallas del mercado” como “fallas del gobierno”.⁹

A. Reformas económicas en los noventa

Pausadamente se implanta una política económica con vistas a la modernización del Estado y del aparato productivo. A diferencia de otros países de la región, la liberalización económica ha sido gradual y se ha caracterizado por avances, marcados por algunos retrocesos. Se observa cierta desregulación externa e interna, así como una retirada parcial del Estado en la producción de bienes y servicios. Al mismo tiempo, el ajuste doméstico ante la competencia externa ha sido más lento; ha permitido preservar eslabonamientos interindustriales e impulsar exportaciones no tradicionales, sobre todo de servicios, inmunes en alto grado a las normas proteccionistas que persisten en los países desarrollados.

Durante los noventa se promulgaron diversas leyes tendientes a transformar el funcionamiento económico.¹⁰ El proceso de reformas económicas se inició en el sector externo con apoyo en disposiciones jurídicas relacionadas con la modernización arancelaria (1990), el desarrollo de las zonas francas (1990), el cambio del régimen tributario (1993) y la apertura a la inversión extranjera (1995). También se ha avanzado en materia de mercado laboral (1992), capitalización de las empresas públicas (1997) y servicios de telecomunicaciones (1998). Como parte de la política de promoción de exportaciones, en 1999 se aprobó un decreto sobre la ventanilla única de exportación (aunque aún no se han emitido las disposiciones reglamentarias) y se promulgó la ley

9. La CEPAL entiende por políticas públicas aquellas acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo, por lo que no constituyen sinónimo de políticas estatales. Véase CEPAL (2000).

10. Conviene subrayar que las reformas económicas en la República Dominicana se pueden aplicar mediante leyes o decisiones administrativas del Estado, aunque evidentemente el primer caso tiene más fuerza legal.

84-99 para la reactivación y fomento de las exportaciones, que estableció un régimen expedito de reintegro de derechos y gravámenes de aduana, así como otro de admisión temporal de activos. Posteriormente, el 12 de mayo de 2000 el poder ejecutivo promulgó el decreto 213-00, que implementó el cumplimiento de dicha ley.

Más recientemente, se impulsó una política encaminada a incorporar al país en los esquemas regionales de integración. Así, se firmaron acuerdos de libre comercio con Centroamérica y la Comunidad del Caribe (CARICOM) que están pendientes de aprobación por el poder legislativo.

1. Política arancelaria ¹¹

Como parte de la apertura externa, en 1990 se empezaron a cambiar las reglas para promover la competitividad y mejorar la inserción internacional mediante el desarme gradual de la estructura proteccionista. La cantidad de tarifas arancelarias y su dispersión se redujeron y oscilaron entre 5% y 35% ,cuando anteriormente resultaban superiores a 200% en muchos casos.

De hecho, el nuevo arancel reduce la protección efectiva de la industria, elimina exenciones y cambia el mecanismo de valoración aduanal, teniendo en cuenta las variaciones en el tipo de cambio. Por lo demás, la reducción de las tasas queda compensada por la ampliación de la base gravable. Con propósitos análogos, en 1993 se estableció una tarifa mínima de 3%, excluyendo recargo cambiario e IVA a determinados productos considerados de alto interés nacional.

Vale destacar que la ley 150-97 (1997) modificó el artículo 15 de la ley 14-93 (1993) del arancel de aduanas de la República Dominicana, estableciendo un arancel cero para los insumos, equipos y maquinarias orientados hacia el sector agropecuario. Asimismo, el decreto 367 (1997) estableció también la tasa cero para los insumos, equipos y maquinarias del sector textil nacional, con el propósito de incentivar su reactivación tras la pérdida de competitividad observada después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

En menor grado, la protección arancelaria sigue resguardando diferentes actividades que abastecen al mercado interno, como la agricultura tradicional y las manufacturas. A raíz de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), los aranceles de los productos agropecuarios se consolidaron en 40% y se renegóció con la Organización Mundial del Comercio (OMC) un aumento de los aranceles en ocho productos sensibles (frijol, pollo, maíz, ajo, leche, cebolla, arroz y azúcar), para los cuales se ha definido también un contingente arancelario. (Véase el capítulo IX.)

11. Una profundización de este punto puede verse en los capítulos IV y VI de este libro.

Tanto el arancel máximo (35%) como el promedio ponderado (14%) son todavía altos en comparación con otros países. Al respecto vale destacar que la República Dominicana es uno de los países de la región en que los impuestos al comercio exterior constituyen una de las fuentes principales de financiamiento de las actividades gubernamentales. Por consiguiente, toda reducción arancelaria necesariamente ha de ser compensada con otras medidas impositivas.

Hoy en día están vigentes 10 tarifas arancelarias, que oscilan entre 0% y 35%, si bien con bastante dispersión. Ello origina problemas administrativos, ya que los agentes económicos tratan de clasificar sus mercancías en subpartidas que pagan menos aranceles. Además, se generan distorsiones en la asignación de los recursos ante los distintos niveles de protección efectiva de que gozan las diferentes actividades productivas.

Frente a esta situación, el poder ejecutivo elevó al Congreso Nacional (1998) una nueva propuesta de reforma arancelaria para los años 1999 y 2000 que pretende una simplificación a cuatro tasas (0%, 5%, 10% y 15%). La tasa nominal promedio ponderada se reduciría a 5.2% en el año 2000, cifra más cercana a la de otros países de la región con quienes la República Dominicana pretende celebrar convenios comerciales. Los criterios de la propuesta buscan la nivelación de tarifas a todo el universo arancelario, salvo algunas excepciones justificadas, como productos farmacéuticos, libros y folletos, para que mantengan precios bajos;¹² que los bienes sean gravados en relación con su nivel de elaboración, y que aquellos que se producen en el país gocen de mayor protección.

En septiembre de 2000 la iniciativa no había sido aprobada aún. En todo caso existe conciencia de la necesidad de bajar los aranceles en el contexto de apertura e integración económicas. Sin embargo, el debate se concentra en la magnitud de la reducción y la incidencia de los gravámenes que se implantarán para compensar el sacrificio fiscal. Algunos sectores industriales proponen que el máximo sea 20% en lugar de 15%, aduciendo los problemas del ajuste estructural del país. También hay controversia en torno a los posibles impuestos compensatorios, ya que los grupos afectados por aumentos al impuesto sobre el valor agregado (ITBIS) o a los selectivos al consumo (bebidas, tabacos y bienes importados) tienen consecuencias en distintos grupos de consumidores y agentes productivos. Hay además voces que subrayan la opción de mejorar la administración tributaria a fin de reducir los niveles de evasión y elusión fiscales, así como usar los ahorros resultantes de la capitalización de empresas públicas en presupuestarias.

12. En las excepciones se incluyen también los productos mencionados anteriormente que se encuentran en proceso de rectificación técnica ante la OMC, así como las camionetas y vehículos pesados de trabajo por considerarse bienes de capital no producidos en el país.

Finalmente, los avances dominicanos en el proceso de inserción internacional y de apertura comercial de los noventa se observan en los elevados coeficientes de exportación e importación (55.4% y 67% con respecto al PIB, respectivamente) en comparación tanto con el período anterior como con otros países de la región. La apertura comercial aumentó la propensión a la importación de bienes y servicios, y el dinamismo productivo de los noventa también aceleró las compras externas de diversos bienes cuya protección efectiva se redujo. Asimismo, la apertura comercial modificó la estructura de precios relativos a favor de la inversión en los sectores de exportación capaces de elevar su productividad y en detrimento de las actividades de exportación tradicionales –como las agropecuarias– que están limitadas por políticas que les impiden incrementar su nivel de eficiencia.

2. Las zonas francas

El desarrollo de las zonas francas ha contribuido a la transformación de un modelo económico apoyado en la agroexportación en otro más dinámico basado principalmente en la venta de manufacturas y servicios.

Las empresas de las zonas francas alcanzan niveles de organización, productividad y eficiencia superiores a los de la manufactura tradicional, que abastece fundamentalmente al mercado interno. Se han implantado sistemas modernos de organización del trabajo y de calidad total, así como mejores controles de los procesos productivos, sobre la base del uso de maquinaria y equipo de tecnología avanzada. Se observa marcada tendencia a la automatización, particularmente en la manufactura textil, mientras la transferencia de tecnología y los programas de entrenamiento han permitido aumentar la eficiencia y competitividad de los trabajadores, así como la disciplina laboral.

Las zonas francas de la República Dominicana han propiciado la creación de empleos (alrededor de 200 000 trabajadores en 1999, 6% de la población económicamente activa), la calificación de recursos humanos y la incorporación de desarrollo tecnológico. El éxito alcanzado es atribuible a la conjugación de factores internos y externos. Entre los primeros destacan los estímulos fiscales, la estabilidad económica y política, los bajos costos de producción y el nivel de desarrollo de la infraestructura, incluyendo los servicios de telecomunicaciones. Entre los segundos están la cercanía geográfica al dinámico mercado estadounidense y los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Dicho de otro modo, a la demanda del mercado más grande del mundo se ha sumado un régimen de fomento que permite que las maquiladoras escapen del sesgo antiexportador del proteccionismo y de las altas tasas internas de interés.

La ley 299 de 1968 estimuló el desarrollo de zonas francas, por lo que a fines de los ochenta ya se habían establecido unas 300 empresas maquiladoras en 19 parques

industriales. La actividad adquirió impulso definitivo más tarde, a raíz de la promulgación de la ley 8-90 (1990), que promueve el establecimiento de nuevas zonas francas y el crecimiento de las existentes. Desde esa fecha, las exportaciones de zonas francas (más de 4 300 millones de dólares en 1999) ocupan el primer lugar en el total de ventas externas del país. Destacan las exportaciones de prendas de vestir hacia los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en particular los Estados Unidos, que ya representan (1996) el 45.5% del valor total de las exportaciones de bienes. Hay aquí ciertos riesgos, asociados a la concentración excesiva de la maquila en unos cuantos productos y a la competencia externa. Asimismo, los encadenamientos de las zonas francas con el resto de la economía todavía se encuentran en estado embrionario. Se estima que el valor agregado nacional (salarios, transporte, electricidad, etc.) de las zonas francas oscila alrededor de 20%, pero una parte de las divisas no se cambia en el mercado interno formal.

En 1997 se promulgó el decreto 367-97, que otorga un tratamiento de zona franca a la industria local textil y de confecciones, y concede tasa cero a diversas importaciones de materias primas, equipos, maquinarias, máquinas de coser y telares.

En síntesis, la maquila ha contribuido a resolver problemas de empleo, a la generación de divisas y al progreso técnico, en actividades con un alto coeficiente de mano de obra barata. Con todo, sus efectos multiplicadores en la producción y la demanda efectiva son limitados por el elevado contenido importado de la producción y por el bajo nivel de articulación con el resto de la economía.

El futuro de la maquila dominicana está asociado a transformaciones internas relacionadas con su diversificación e integración doméstica, pero también con la evolución del mercado de los Estados Unidos y su relación privilegiada con países como México, que goza de condiciones de acceso especiales. Recientemente se extendieron los beneficios de la ICC a la República Dominicana (véanse los capítulos VI y IX). Aun así, conviene intensificar la incorporación de nuevos productos y de tecnologías de vanguardia, como las que se promueven en el Parque Cibernético de Santo Domingo. Éste se encuentra en construcción y se constituirá en una zona franca con actividades de mayor valor agregado y contenido tecnológico. Se pretende así el establecimiento de empresas clave que generen un efecto de demostración en otras firmas de la misma naturaleza.

3. Política fiscal

Las finanzas públicas se erosionaron sensiblemente durante los ochenta por la caída de los ingresos tributarios reales que provocaron la inflación y los rezagos del sistema tributario. El sistema impositivo se caracterizaba por su regresividad, registraba múltiples exoneraciones y mostraba deficiencias recaudatorias que estimulaban la evasión y la elusión fiscales.

Frente a esa situación, y como parte del plan de estabilización en 1992, el Congreso de la República aprobó el Código Tributario con las siguientes características: ampliación de la base tributaria; especificación clara de los ingresos gravables; implantación de régimen de retención; reducción de exoneraciones y exenciones; sustitución de gravámenes específicos por impuestos ad valorem (principalmente en el comercio exterior), y revisión de los impuestos sobre las utilidades de capital y herencias. Además, se simplificaron las regulaciones tributarias y los procedimientos fueron más transparentes; se redujo el número de tasas, y se acabó con una buena parte de la discrecionalidad. (Véase el recuadro IV.2 del capítulo IV.)

La reforma impositiva eliminó el gravamen al ingreso personal de los trabajadores de menores ingresos y estableció escalas progresivas al resto de los contribuyentes. Al mismo tiempo, se trató de promover la eficiencia empresarial mediante el otorgamiento de estímulos a las actividades de investigación y desarrollo, incorporación de conocimientos técnicos del exterior y adiestramiento de los recursos humanos. De igual manera, se introdujeron incentivos para fomentar el ahorro interno a través de fondos de pensiones de retiro.

En síntesis, el nuevo sistema tributario promovió avances en materia de recaudación, eficiencia, neutralidad y equidad. De hecho, la carga tributaria ha ido en ascenso, lo que ha facilitado el equilibrio fiscal y la desactivación de las presiones inflacionarias.

a) Fortalecimiento del equilibrio fiscal

Si bien los ingresos y gastos del gobierno central se encuentran en situación de equilibrio, subyacen varias debilidades del sistema fiscal. En primer lugar, conviene reducir la cuantía de las transferencias a las empresas públicas, sea mediante medidas de eficiencia o acelerando el proceso de capitalización y privatización. En segundo término, como se mencionó antes, los impuestos al comercio exterior tienen un peso muy alto en las recaudaciones. Por consiguiente, la reforma arancelaria exigiría establecer gravámenes compensatorios. Una posibilidad consiste en elevar la tasa o ampliar la base gravable del impuesto sobre la transferencia de bienes industrializados y servicios¹³ (ITBIS o IVA); otra consistiría en usar distintas figuras impositivas. El ITBIS es un impuesto general a las ventas, cuya tasa está por debajo del nivel regional (véase el cuadro II-1) y existen posibilidades de ampliar su base gravable. Habría que

13. Este gravamen se estableció en 1983 inicialmente para productos industrializados, pero posteriormente se extendió a otros bienes y servicios.

cuidar que ello no origine nuevas presiones inflacionarias y precisar también las exenciones del ITBIS en los renglones del consumo básico de la población más pobre.

También estaría justificada una revisión del régimen de precios e impositivo en el manejo de los combustibles y derivados del petróleo. Aquí las recaudaciones han sido vulnerables tanto a las oscilaciones de los precios internacionales del petróleo como a las de la tasa de cambio. Cabe resaltar que el diferencial del petróleo recaudado bajó de 1.8% del PIB en 1998 a 1% en el siguiente año. Este gravamen ha sido criticado porque no siempre refleja las oscilaciones del mercado a causa de su alto grado de discrecionalidad. Conviene destacar que recientemente se elevó al Congreso un proyecto de ley de combustibles, con el propósito de sustituir el actual sistema impositivo sobre los combustibles y derivados del petróleo.

b) Mayor eficiencia en el gasto público

Todavía hay margen de maniobra para mejorar la eficiencia y calidad de uso de los recursos presupuestarios. En tal sentido, acaso pudiera avanzarse en materia de descentralización y fortalecimiento municipal a fin no sólo de mejorar la asignación de recursos, sino de acercar a los ciudadanos a las decisiones públicas. También podría ganarse mucho ampliando los efectos reales de las erogaciones públicas, redoblando los esfuerzos de distribución estratégica del gasto. La preparación y la expedición de una ley orgánica del presupuesto contribuiría a reducir la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos y asegurar la mayor congruencia posible con los grandes objetivos nacionales.

En los sentidos señalados, el manejo fiscal podría constituirse también en herramienta de primera importancia para instrumentar la política de mejoramiento social en sus dos vertientes principales: prevenir y combatir la pobreza y fomentar la formación de capital humano y el bienestar de la población. Aquí cabe reconocer la existencia de rezagos históricos, pese a los avances de la década de los noventa.

4. Promoción de la inversión extranjera

En 1995 se avanzó en la apertura externa y la estrategia de desarrollo hacia afuera con la promulgación de una nueva ley sobre inversión extranjera. El ordenamiento jurídico tiene el objetivo central de estimular el ingreso de capitales foráneos y su aporte al fortalecimiento de las actividades productivas, principalmente en el sector exportador, así como evitar desequilibrios en la balanza de pagos. Para conseguirlo se eliminaron obstáculos de acceso a la inversión extranjera, complementarios de otras medidas de fomento. En particular, se otorgó tratamiento nacional a empre-

Cuadro II-1

**AMÉRICA LATINA: TASAS BÁSICAS DEL IMPUESTO
SOBRE EL VALOR AGREGADO**

(Porcentajes)

Países	Año	Mes	Tasa inicial	Marzo 1994	Octubre 1997
Argentina	1997	Enero	16	18	21
Bolivia b/	1973	Octubre	10	13	13
Brasil (intraestatal) c/	1967	Enero	15	11	17
Brasil (entre estados) d/	1967	Enero	15	17	17
Chile	1975	Marzo	20	18	18
Colombia	1975	Enero	10	14	16
Costa Rica	1975	Enero	10	8	15
Ecuador	1970	Julio	4	10	10
El Salvador	1992	Septiembre	10	10	13
Guatemala	1983	Agosto	7	7	10
Haití	1982	Noviembre	7	10	10
Honduras	1976	Enero	3	7	7
Jamaica	1991	Octubre	10	12.5	15
México	1980	Enero	10	10	15
Nicaragua	1975	Enero	6	10	15
Panamá	1977	Marzo	5	5	5
Paraguay	1993	Julio	12	10	10
Perú	1976	Julio	20	18	18
República Dominicana	1983	Enero	6	8	8
Venezuela e/	1993	Octubre 10		...	16.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI).

a/ Las tasas difieren según los países, pero en este cuadro figuran las de uso más frecuente. Las tasas son los valores legislados (te) para el cálculo del IVA en la modalidad "por fuera" (excepto Bolivia y Brasil), y se aplican a productos y servicios no cubiertos por tasas especialmente altas o bajas. Algunos países contemplan tasa cero para ciertos productos y exportaciones.

b/ La tasa (ti) de 13% es el valor legislado (ley 843, art. 15) para el cálculo IVA en la modalidad "por dentro". Para hacerla comparable con el resto del cuadro, puede estimarse la tasa efectiva (equivalente al cálculo "por fuera"): $te = ti / (1 - ti)$, de donde se concluye que $ti < te$.

c/ Brasil, al igual que Bolivia, legisla tasas (ti) para el cálculo "por dentro del IVA".

d/ Los estados se clasifican en Grupo 1 (región sur y sudeste, excluyendo Espiritu Santo) al que se aplica el 12% y Grupo 2 (el resto de los estados) al que se le aplica el 7%.

e/ Poco después de entrar en vigor, el IVA se derogó y, posteriormente, se volvió a introducir en forma definitiva.

sas e inversionistas del exterior, se suprimieron prohibiciones para dirigir los recursos foráneos a ciertas actividades económicas ¹⁴ y se eliminaron las restricciones a la repatriación de utilidades. Sólo se limitó el porcentaje de la participación extranjera en el capital de empresas en los sectores de transporte terrestre y aéreo interno, marítimo de cabotaje e internacional; bancos comerciales y de inversión y otras instituciones financieras; pesca; seguros y explotación agrícola, avícola y ganadera.

Entraron en vigor disposiciones que reforzaron otras normas dirigidas al mismo objetivo. Entre otras, se cuentan el impulso a los procesos de capitalización y de cesión de la administración de empresas estatales, que parece resultar atractivo a inversionistas foráneos; la ley de fomento de las exportaciones; la creación de la Oficina para la Promoción de la Inversión Extranjera; los acuerdos de libre comercio y, sobre todo, los de protección recíproca de inversiones firmados con Alemania y España, o los pendientes de ratificación legislativa con Francia, la provincia China de Taiwán, Haití, Cuba, Ecuador, los países del CARICOM y del Mercado Común Centroamericano (MCCA). ¹⁵ Asimismo, se firmó un convenio para evitar la doble tributación con Canadá y se prevé también hacerlo con Francia, Italia y Ecuador.

Vale señalar que Canadá (36%), Estados Unidos (25%) y España (23%) se destacaron en su participación relativa en el flujo total de inversión extranjera directa hacia la República Dominicana en el período 1993-1998.

En los hechos la ley de inversión extranjera y otras disposiciones promocionales parecen haber resultado exitosas. En efecto, mientras los ingresos netos de capitales del exterior alcanzaron un promedio de 170 millones de dólares entre 1990 y 1994, ascendieron a 1 300 millones en 1999. Además, los flujos de capital externo han alimentado la construcción de las nuevas actividades exportadoras o de los sectores de crecimiento más dinámico: turismo, zonas francas industriales, telecomunicaciones y, más recientemente, electricidad.

En esencia, el régimen de inversión extranjera de la República Dominicana se ha liberalizado y converge con las tendencias de muchos países latinoamericanos. ¹⁶ No obstante, las reformas son todavía susceptibles de afinamiento: hay criterios discrecionales en el manejo de las aduanas; las compras gubernamentales podrían quedar sometidas a normas más rigurosas; el registro de inversionistas extranjeros podría perfeccionarse; la estructura arancelaria o la administración de las divisas desalientan la inversión en los sectores exportadores tradicionales. Con todo, la nueva ley de inversión extranjera representó un avance significativo con relación a las anteriores regulaciones y su apertura resulta positiva en comparación con otros países de la región. (Véanse los recuadros II-1 y II-2.)

14. Sólo subsisten restricciones relacionadas con seguros, marina mercante, armamento y gestión de desechos tóxicos.

5. Régimen laboral

En 1992 se promulgó el nuevo Código Laboral, luego de un proceso de concertación social con todos los representantes de los sectores productivos. Ahí se recogen los derechos y obligaciones de empleadores y trabajadores, así como los mecanismos de conciliación de intereses. Es aplicable a los trabajadores que prestan servicios en empresas estatales y en sus organismos oficiales autónomos de carácter industrial, comercial, financiero o de transporte; pero no así a los funcionarios y empleados públicos ni a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

El nuevo código brinda más protección a los trabajadores, ya que anula el desahucio¹⁷ en cinco casos concretos: gestación durante el período que dure la misma y hasta tres meses después del parto; los trabajadores suspendidos por el fuero sindical; la etapa de vacaciones; cuando estén suspendidos los efectos del contrato de trabajo y durante el período que se le ha asegurado al trabajador que se usarán sus servicios. Asimismo, incrementa el pago del auxilio de cesantía, regula la cantidad de días de licencia por concepto de matrimonio, nacimiento o muerte de familiares, incrementa la protección de la maternidad y establece el 10% de participación en los beneficios de la empresa. En el artículo 82 “se establece una asistencia económica de cinco días de salario ordinario después de un trabajo continuo no menor de tres meses ni mayor de seis; de 10 días de salario ordinario después de un trabajo continuo no menor de seis meses ni mayor de un año; y de 15 días de salario ordinario por cada año de servicio prestado después de un año de trabajo continuo, cuando el contrato de trabajo termina” por diversas causas justificadas, como enfermedad del trabajador, quiebra de la empresa o agotamiento de la materia prima.

También quedó establecido que por lo menos el 80% de los trabajadores de una empresa deben ser ciudadanos dominicanos y que todos los empleados que han trabajado un año tienen derecho a disfrutar de un período de vacaciones de 14 días laborables.

En síntesis, el nuevo código modernizó la legislación laboral con regulaciones acerca de la formación y funcionamiento de los sindicatos y la puesta en vigencia de los tribunales de trabajo.

Finalmente, en la comparación con otros países de la región, la República Dominicana registra menores disparidades de remuneraciones, tanto entre sector formal e informal como entre hombres y mujeres.

6. Programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado

En 1997 se aprobó el Programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado que tiene como objetivo fundamental la creación de una sociedad más equi-

<p align="center">Recuadro II-1</p> <p align="center">REPÚBLICA DOMINICANA: COMPARACIÓN DE LA ÚLTIMA LEY DE INVERSIÓN</p> <p align="center">EXTRANJERA CON LAS ANTERIORES</p> <p align="center">Leyes 86/78, 138/83 y otras Regulaciones Ley 16/1995</p>		
Régimen de autorización	Autorización previa del Banco Central	No se requiere autorización previa
Registro	Obligatorio	Optativo
Remisión al exterior	Las utilidades netas y los dividendos podían transferirse hasta el 25% del valor de la inversión extranjera directa (IED) registrada. Podían transferir el 100% del capital registrado	No existen restricciones
Apertura sectorial	<p>Prohibida en servicios públicos, explotación de materiales radioactivos, minas e hidrocarburos. Reservadas a empresas nacionales en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Producción de materiales y equipos para la defensa y seguridad nacional. - Publicidad, radiodifusión, televisión, diarios, revistas, empresas editoras y medios de comunicación masiva. - Transportes terrestre y aéreo internos y marítimos internacional y de cabotaje. - Explotación forestal hasta 49% de propiedad extranjera en: - Explotación agrícola, avícola y ganadera. - Pesca. - Bancos comerciales y de inversión y otras instituciones financieras. - Seguros. <p>Permiso de la Presidencia para invertir en bienes raíces.</p>	Prohibidas sólo las actividades vinculadas con desechos y basuras tóxicas, medio ambiente, armamentos, seguros y marina mercante
Tratamiento jurídico	Mismo que a nacionales	Mismo que a nacionales

Recuadro II-2
REPÚBLICA DOMINICANA: COMPARACIÓN DEL RÉGIMEN DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
CON LOS DE OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN

	República Dominicana	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	México	Cuba
Trato nacional	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Autorización explícita del gobierno	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí
Libre remisión de utilidades y dividendos al exterior	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Restricciones sectoriales	Desechos y basuras tóxicas Medio ambiente Armamento Seguros Marina mercante	Electricidad Refinación, transporte, distribución y venta de petróleo y derivados Telefonía, agua Ferrocarril Seguros y bancos	Comercio Industria Prestación de servicios Acuicultura artesanal Actividad en pequeña escala Puertos Aeropuertos Canales Armamento y municiones	Exploración y explotación de hidrocarburos Servicios profesionales	Actividades industriales y comerciales en pequeña escala	Actividades inmobiliarias en zonas fronterizas	Petróleo y otros hidrocarburos Petroquímica básica Electricidad Generación de energía nuclear	Instituciones armadas Servicios de salud y educación a la población
Régimen tributario								
Impuesto sobre/ ingreso bruto		10%-30%	25%	25%	15%-42.5%			
Impuesto sobre/ utilidades	25%		25%			30%		30%
Impuestosobre/ remesas al exterior	25%	5%-50%		12.5%				
Impuesto sobre/ dividendos	25%		No	12.5%				
Impuesto sobre/regalías	25%		25%	25%		Retención de 30%		
Impuesto sobre/intereses pagados al exterior	15%			Retención de 12.5%		5%		
Impuesto sobre/utilización fuerza de trabajo y cont. Seguro Social								25%

tativa e incluyente, la renovación de un pacto social que establezca normas de convivencia social e institucional, así como la transferencia ordenada de la administración de las empresas públicas al sector privado. El programa se ha concentrado en los temas relacionados con la administración pública, la descentralización del Estado, la reforma constitucional y la del sistema político-electoral, así como la reforma del poder judicial y la de la empresa pública.

En términos prácticos, se ha avanzado en la simplificación y modernización de trámites administrativos. Asimismo, se crearon la Autoridad Metropolitana del Transporte (AMET) y la Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses (OMSA), que han contribuido a mejorar el tránsito de vehículos. Más importante es el aumento de las funciones y los recursos puestos a disposición de los municipios, como parte de los esfuerzos de descentralización de las actividades públicas. Sin embargo, algunas iniciativas han estado obstaculizadas por la excesiva atomización territorial en 29 provincias y 115 municipios. Hay ahí un tema de orden constitucional, sin perjuicio del cual se elaboran un proyecto de ley orgánica municipal y un plan decenal de descentralización del Estado.

De la misma manera surgen otras necesidades de reforma constitucional. A título, ilustrativo subsisten limitaciones que impiden la firma de acuerdos de integración económica y de libre comercio con otros países, así como la privatización de empresas públicas. Parecería conveniente ajustar algunas normas que consoliden los avances en la modernización democrática del país. Aun así, la modificación de la carta fundamental del país requerirá un proceso prolongado y, sobre todo, un acuerdo político previo de alcance nacional, sobre la agenda y la orientación de las reformas.

En otra vertiente, la reestructuración del Estado se encamina a reducir su participación en las actividades productivas a fin de concentrar funciones en la gestión macroeconómica y en orientar la nueva estrategia de liberalización y de crecimiento hacia afuera. Eso ha venido exigiendo alteraciones en el modo de conducción de las empresas públicas, conforme a preceptos constitucionales limitativos. Históricamente, la intervención del gobierno en la producción de bienes y servicios cumplió diversos objetivos, pero también llevó a sostener muchas empresas ineficientes que gravitan pesadamente en el fisco del país, sin mejorar la calidad de servicios básicos a la población. Junto con una protección arancelaria a veces excesiva, en algunos casos se crearon empresas monopólicas con estatutos imperfectos de protección a consumidores y usuarios.

A inicios de los noventa se impulsó un proceso limitado de desincorporaciones, por la vía de la subcontratación de los servicios (recolección de basura en Santo Domingo, servicios de rampa del Aeropuerto Internacional de las Américas y arrendamiento de hoteles).¹⁸

Un paso mucho más significativo se dio en 1997 con la Ley General de Reforma de la Empresa Pública, cuyo objetivo primordial es el de promover la participación de la iniciativa privada en el patrimonio y gestión de las principales empresas u organismos estatales: Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE); Corporación Dominicana de Electricidad (CDE); Consejo Estatal del Azúcar (CEA), y los hoteles de la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera (CORPOHOTEL). Al efecto “se crea la Comisión de Reforma de la Empresa Pública, como la entidad responsable de la conducción y dirección del proceso de reforma y transformación de la empresa pública, con poder jurisdiccional sobre todas las entidades sujetas a transformación”. Esta comisión quedó adscrita a la Presidencia de la República y su presidente ostenta la jerarquía de secretario de Estado. Sus principales funciones consisten en hacer competitivas las empresas públicas, atraer recursos frescos (principalmente en divisas extranjeras), modernizarlas tecnológicamente y organizativamente, brindar mejores servicios a la población y disminuir los subsidios presupuestarios. Por su parte, el Estado se ha comprometido a saldar las deudas de esas empresas, incluyendo los pasivos con sus trabajadores, y a permitir la participación de estos últimos en las nuevas sociedades.

Dadas las restricciones jurídicas, el camino elegido en la reforma de las empresas públicas ha resultado en varios aspectos novedosos y distinto a la práctica usual de las privatizaciones latinoamericanas.¹⁹ El esquema consiste en la capitalización de las empresas, por cuanto los aportes de los nuevos socios suman cantidades equivalentes al valor de los activos netos de las propias empresas. De esa ma-

18. El gobierno auspició recientemente la concesión de los aeropuertos internacionales de Las Américas, Gregorio Luperón, Arroyo Barril y María Montez; la licitación fue ganada por la empresa concesionaria Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI (AERODOM) y se prevé el inicio inmediato de la remodelación y modernización de las terminales aéreas.

19. La Constitución de la República Dominicana establece que “el Estado podrá convertir sus empresas en propiedades de cooperación o economía cooperativista” y “se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Se destinan a los planes de la Reforma Agraria las tierras que pertenezcan al Estado o las que éste adquiera de grado a grado o por expropiación, en la forma prescrita por esta Constitución, que no estén destinadas o deban destinarse por el Estado a otros fines de interés general”. De ello se infiere que el gobierno no puede privatizar legalmente las empresas y las tierras estatales, por lo que se optó por la alternativa de la capitalización en el primer caso y del arrendamiento en el segundo. Además, el artículo 55-10 de la Constitución señala que “corresponde al Presidente de la República celebrar contratos, sometiendo a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor sea mayor de 20 000 pesos oro”. Como es el caso de las empresas estatales sujetas a privatización, el proceso sería muy complicado, ya que habría que someter cada una de ellas a la aprobación del Congreso Nacional, cuya mayoría es de partidos de la oposición.

nera, se logra mejorar radicalmente la liquidez de los negocios reformados, como fase preparatoria para su modernización o reconversión productivas. Por otro lado, el capital se divide en partes iguales entre inversionistas privados y gobierno, pero la administración queda en manos de los primeros. La inyección de liquidez y el atractivo de la gestión técnico-administrativa permitieron suprimir compromisos de otorgamiento de créditos o garantías por parte del gobierno dominicano.

Las empresas más importantes de la CORDE ya se han adherido al esquema de capitalización. Al respecto, cabría mencionar el caso de Molinos Dominicanos y Molinos del Norte, que se fusionaron en la empresa Molinos del Ozama, con 50% de capital privado. Queda pendiente, sin embargo, la solución para las filiales de CORDE que resultan difíciles de sanear y reconstruir.

En 1998 se inició la capitalización de las unidades integrantes de la CDE. Ya en 1999, después del proceso de licitación se vendieron a entidades extranjeras acciones de cuatro empresas de distribución y generación eléctrica, a saber: Empresas de Distribución de Energía Eléctrica Norte y Sur, Compañía Generadora de Electricidad Itabo, Empresa Generadora de Electricidad Haina y Empresa Distribuidora Eléctrica del Este. El valor de las colocaciones accionarias asciende a 635 millones de dólares. (Véase el cuadro II-2.)

El Estado dominicano se reserva el dominio pleno de las presas hidroeléctricas nacionales y las compañías de transmisión de energía eléctrica. Al respecto se han invocado razones regulatorias que también llevaron a crear por decreto la Superintendencia de Electricidad. Sólo queda pendiente la aprobación legislativa de la ley de electricidad para perfeccionar el nuevo régimen institucional del sector eléctrico.

Los servicios de electricidad constituyen uno de los principales puntos de estrangulamiento de la economía dominicana y enfrentan diferentes desafíos, como su ordenamiento institucional, la consolidación de un sistema de información veraz y oportuno, el pasivo de la CDE con los productores privados independientes, las dificultades financieras de las empresas públicas de generación hidroeléctrica y de transmisión, las insuficiencias de la red de transmisión y los inconvenientes para conformar un mercado mayorista que estimule la declinación de las tarifas. Por lo tanto, la modernización de esta rama es un imperativo para el desarrollo del país, que cuenta ahora con la liquidez que le ha aportado el proceso reciente de capitalización.

Por otro lado, en 1966 se creó el CEA para administrar los recursos estatales en este importante sector de la economía dominicana, que ocupaba 12% de la superficie cultivable del país, aportaba 40% del valor total de las exportaciones y aseguraba 60% del empleo industrial.

Poco a poco, la producción azucarera ha venido declinando y multiplicándose

los problemas en ingenios y campos. Costos elevados, rezagos tecnológicos y desatención de plantaciones han ocasionado pérdidas cuantiosas y sobreendeudamiento del CEA, que ha obligado al Estado a realizar transferencias fiscales importantes. Tal situación se ha agravado a pesar de que la República Dominicana se beneficia de la participación mayor (16%) de la cuota de importación de azúcar de los Estados Unidos, que ofrece precios atractivos de alrededor de 20 centavos de dólar por libra, frente a cinco o seis centavos en el resto de los mercados internacionales.

Ante esta situación, el gobierno decidió arrendar por 30 años la infraestructura vinculada a los 10 ingenios de su propiedad, las plantaciones cañeras y potreros. La elección de ese expediente obedeció a que los principales activos del CEA estaban constituidos por las tierras. Además, desde el punto de vista legal, la enajenación de las propiedades estatales habría implicado reformas jurídicas profundas y un dilatado proceso de aprobación en el Congreso Nacional. Se pretende que los inversionistas aporten capital, tecnología y administración con el propósito de recuperar y modernizar la producción, y satisfacer las demandas externa e interna. El Estado dominicano se beneficiará con la reducción de los subsidios presupuestarios y el cobro de una renta fija anual, así como con 2% del importe de la facturación bruta y la recaudación de impuestos a las nuevas empresas. Por lo demás, los arrendatarios quedan obligados a renovar las plantaciones cañeras en cinco años, modernizar los ingenios y me-

Cuadro II-2

REPÚBLICA DOMINICANA: PRIVATIZACIONES Y LICITACIONES CON PARTICIPACIÓN DE INVERSIONISTAS EXTRANJEROS, 1999

Empresa	Comprador	País de origen	Porcentaje de capital extranjero	Monto (millones de dólares)
Empresas de Distribución de Energía Eléctrica Norte y Sur	Unión Eléctrica Fenosa	España	50	212
Compañía Generadora de Electricidad Itabo	Gener/Coastal Power	Chile/Estados Unidos	50	177
Empresa Generadora de Electricidad Haina	Enron Corporation	Estados Unidos	50	145
Empresa Distribuidora Eléctrica del Este	AES Corporation	Estados Unidos	50	109
Concesión para operación de cuatro aeropuertos	Ogden	Estados Unidos	...	400

Fuente: CEPAL, Centro de Información de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

jorar el funcionamiento de los ferrocarriles, entre otras inversiones. El Estado recuperará los activos capitalizados al final del período de arrendamiento.

Con los criterios descritos, el CEA se convertirá en una entidad reguladora que velará por el cumplimiento de los contratos de arrendamiento. Los arrendatarios podrán diversificar hasta 20% el uso de las tierras, pero se comprometerán a satisfacer la cuota de producción.

Finalmente, el Estado mantiene la propiedad de diversos organismos como el Banco de Reservas, el Banco Agrícola, la empresa minera Rosario Dominicana y 50% del valor de las acciones de la Refinería Dominicana de Petróleo.

7. Telecomunicaciones

En 1998 se promulgó la ley 153-98, que define el marco regulatorio de la instalación, mantenimiento y operación de redes, la prestación de servicios y la provisión de equipos de telecomunicaciones. Esa disposición jurídica moderniza el régimen anterior puesto que garantiza el servicio universal, la libre elección del prestador del servicio y la promoción de la competencia.

La ley asegura el principio del servicio universal a través de “la garantía, en áreas rurales y urbanas de bajos ingresos, de la posibilidad de acceso a un servicio mínimo y eficaz de telefonía, a precios asequibles, mediante el libre funcionamiento de los mercados y la utilización de los mecanismos previstos por esta Ley”; “la satisfacción de la demanda de servicios públicos de telecomunicaciones en condiciones de libre competencia, asegurando la continuidad, generalidad, igualdad y neutralidad de dichos servicios”, y “el libre acceso a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones en condiciones de transparencia y de no discriminación por parte de los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones, los generadores y receptores de información y los proveedores y usuarios de servicios de información.”

Asimismo, la ley garantiza “el derecho del usuario a elegir el prestador del servicio de telecomunicaciones que a su criterio le convenga” y promueve “la participación en el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones de prestadores con capacidad para desarrollar una competencia leal, efectiva y sostenible en el tiempo, que se traduzca en una mejor oferta de telecomunicaciones en términos de precios, calidad del servicio e innovación tecnológica”.

En síntesis, a diferencia de la rama eléctrica, las telecomunicaciones gozan de un adecuado marco regulatorio que está fomentando el dinamismo del sector y el desarrollo de nuevas tecnologías de vanguardia, lo que sitúa a la República Dominicana en una posición destacada en la región. El Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL) es el órgano regulador de las telecomunicaciones en el país.

8. Código monetario y financiero

Hasta inicios de los noventa, el sistema financiero registró problemas asociados a la carencia de un adecuado marco regulatorio, a las repercusiones de las políticas fiscales y a variaciones pronunciadas en la política monetaria.

Con el programa de estabilización de 1991 se inició la reorganización del sistema bancario. Conforme a criterios más sólidos y menos intervencionistas, en 1992 la Junta Monetaria aplicó algunas disposiciones tendientes al fortalecimiento de la banca múltiple. (Véase el capítulo V.) Desde entonces las entidades financieras pueden ofrecer servicios múltiples, incluyendo las asociaciones de ahorros y préstamos, siempre y cuando éstas se ajusten a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.²⁰ Posteriormente, se autorizó a las entidades bancarias de servicios múltiples a “captar recursos en dólares estadounidenses y en cualquier otra moneda libremente convertible, previamente aprobada por la Junta Monetaria, a través de depósitos de ahorros y a plazo mediante cuentas denominadas en dólares a nombre de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras residentes en el país o en el exterior”.²¹

Más recientemente, se ha avanzado en el fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos y en el establecimiento de medidas prudenciales encaminadas a prevenir y manejar las crisis bancarias que han padecido los países de la región. Recuérdese que a principios de los noventa la República Dominicana tuvo problemas bancarios significativos, cuando se realizó la liquidación e intervención de diversos bancos (véase el capítulo III).

En la práctica, la Junta Monetaria ha puesto en vigencia parte del Código Monetario y Financiero mejorando el funcionamiento del sector financiero. Existen regulaciones que brindan mayor protección y seguridad a los depositantes y hay mejoras en las normas bancarias de supervisión financiera. Sin embargo, no se ha resuelto el debate sobre la autonomía del Banco Central, y quedan pendientes otros puntos relacionados con la Junta Monetaria, el financiamiento del sector público y la regulación de algunas operaciones cambiarias y bancarias. Parece necesario promulgar oficialmente este Código Monetario y Financiero, con el objetivo de imprimir mayor transparencia al sistema, sobre todo en materia de liberalización de actividades y de los mecanismos de supervisión.

9. Regulación de la competencia

Aun cuando la República Dominicana es miembro de la OMC, hay rezagos en la formación de un marco regulatorio moderno en materia de mercado y competencia. En

20. Véase Resolución de la Junta Monetaria No. 920402-02 del 2 de abril de 1992.

21. Véase Resolución de la Junta Monetaria No. 921211-05 del 11 de diciembre de 1992.

particular, hay que desarrollar los instrumentos legales sobre combate a los monopolios, defensa de los derechos de los consumidores, de la propiedad intelectual y normas *antidumping*, entre otras.

Por otro lado, pronto habrá que brindar protección legal más completa a los ciudadanos para cubrir riesgos de salud, seguridad, deterioro ecológico, así como mejorar la información sobre bienes y servicios.

Conviene dirigir las reformas a crear las instituciones de mercado y mejorar el funcionamiento de las existentes no sólo con medidas pasivas de desregulación, sino con intervenciones activas a fin de construir o simular mercados ausentes, insuficientes o segmentados.

Ante esta situación, se creó una comisión mixta integrada por funcionarios gubernamentales, profesionales locales, consultores internacionales y agentes privados que elaboró una propuesta de "Código de Ordenamiento del Mercado" con seis libros: Libro I sobre la Competencia; Libro II sobre la Competencia Desleal; Libro III sobre Protección al Consumidor; Libro IV sobre Propiedad Intelectual; Libro V sobre Derecho de Autor, y Libro VI sobre la Institucionalidad. El Congreso ya aprobó los libros cuarto y quinto, pero los restantes se mantienen en proceso de discusión.

10. Reformas sociales y otras pendientes de aprobación

Si bien se ha avanzado en materia de reformas económicas en los noventa, el panorama social es desfavorable en la República Dominicana, con indicadores en su mayoría por debajo del promedio regional. Este país ha registrado un crecimiento excepcional del producto por habitante, pero acompañado de inequidades internas. (Véase una profundización en el capítulo VII.)

Ello se explica por debilidades institucionales y el reducido gasto público social. En la práctica, éste no se ha utilizado plenamente para lograr una mejor distribución del ingreso, en especial en su distribución secundaria; al mismo tiempo, la inversión en capital humano ha resultado insuficiente para modificar los factores estructurales que a más largo plazo influyen en la distribución primaria. La República Dominicana tuvo el más bajo coeficiente gasto social/PIB en un grupo de 17 países seleccionados de la región durante el bienio 1996-1997, y obtuvo un resultado particularmente desfavorable en la comparación de los sectores de educación, salud y seguridad social.²² Asimismo, los gastos en servicios sociales básicos por habitante, con respecto al PIB y como porcentaje del gasto público total en el período 1994-1996, también presentan un panorama negativo de estos indicadores sociales y de su cobertura a nivel regional.²³

22. Véase el capítulo VII.

23. Véase Ganuza y Sauma (1999).

Actualmente, el Sistema de Seguridad Social de la República Dominicana es de los más atrasados de la región y padece grandes restricciones en servicios de salud y de pensiones económicas, tanto para los trabajadores como para sus familias, por lo que se impone una reforma integral del mismo.

El sistema de salud pública presenta pronunciadas limitaciones en su cobertura e insuficiente calidad en sus servicios; la educación pública se caracteriza por bajo rendimiento escolar, altas tasas de deserción, repitencia y exceso de edad, con una marcada brecha urbano-rural, a favor de la ciudad y, en general, a favor de los grupos de mayores ingresos. En particular, la educación superior está reservada para una minoría de la población que tiene un entorno familiar y una base económica y social favorables. Por ello, se requiere también una reforma de los sectores educativo y de salud para asegurar eficientemente estos servicios básicos a la población y dotar a la economía dominicana de capital humano con calificación creciente.

En la misma dirección, todavía están pendientes de aprobación otros proyectos de leyes sobre regulación de los fondos de pensiones privadas; tribunal de garantías constitucionales; defensor de los derechos del pueblo; sector agropecuario; aduanas; protección del medio ambiente y recursos naturales; migración y administración pública. La Ley del Mercado de Valores fue aprobada por el Congreso, pero falta su promulgación por parte del poder ejecutivo.

En síntesis, es necesario completar y consolidar reformas iniciadas con anterioridad y emprender nuevas reformas que adecuen el país a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales.

B. Conclusiones

Ante el desbordamiento de los desequilibrios macroeconómicos, en 1990 se inició la instrumentación de un programa de ajuste que contenía elementos embrionarios de reforma económica estructural (liberalización de precios, devaluación monetaria, desregulación de las tasas de interés y desgravación arancelaria, entre otros).

El Nuevo Programa Económico privilegió el equilibrio fiscal, entre otras metas, e inició el proceso de cambio institucional. Se corrigieron los precios de varios bienes y servicios públicos a fin de que reflejaran los costos de oportunidad. Los aumentos en las cotizaciones internas del petróleo permitieron incrementar sensiblemente los ingresos fiscales. La reforma fiscal elevó la tasa del ITBIS de 6% a 8% y alteró el impuesto sobre la renta. Por otra parte, se eliminaron subsidios y se constriñeron los gastos públicos.

En suma, las acciones mencionadas tornaron positivo el saldo fiscal primario (4% del producto en 1991). Pese al aumento de las erogaciones de inversión, el déficit público consolidado no fue superior a 1% del producto hasta 1995.

En cuanto a la política monetaria, tomó cuerpo la reforma liberalizadora de las tasas de interés, mientras el Banco Central comenzó a enriquecer sus instru-

mentos de control de la liquidez mediante la colocación de certificados de tesorería. Asimismo, se unificaron los requerimientos de reservas (encajes) a todos los depósitos (20%), y se establecieron regulaciones prudenciales y de supervisión bancaria.

En los últimos cinco años se cuentan avances en los procesos de liberalización comercial, privatización y modernización del sector público. De la misma manera, recibe prelación la dotación de servicios básicos a la población para reducir los niveles de desempleo y pobreza. La gestión prudente de las políticas fiscal y monetaria ha creado también un clima favorable a la inversión, mientras que la nueva ley de inversiones extranjeras —del lado de la reforma estructural— ha estimulado nuevos flujos de capital hacia las actividades productivas.

Como resultado de la confluencia de la modernización democrática, de la instrumentación del programa de estabilización y del arranque de la reforma económica, desde 1991 el producto por habitante ha crecido ininterrumpidamente y la República Dominicana se ha convertido en una de las economías más dinámicas de la región, dejando atrás la situación de sobreendeudamiento del pasado. En particular, destacan el desempeño de las actividades de telecomunicaciones, construcción, zonas francas y turismo internacional. La inflación se ha reducido y la brecha externa parece manejable, el desempleo ha disminuido y la inversión muestra un crecimiento destacado en el conjunto de la región.

Los desequilibrios internos han sido corregidos mediante el saneamiento de las finanzas públicas y el perfeccionamiento de la política monetaria. Asimismo, se están superando las restricciones sobre el régimen comercial y el mercado cambiario en beneficio de la inserción del país a la economía internacional.

Si se ha avanzado considerablemente en el objetivo de modernización política, aún hay tareas pendientes en el proceso de reformas institucionales. Al respecto, están a la espera de aprobación legislativa medidas arancelarias y tributarias, mientras otros temas importantes se encuentran todavía en discusión, como la política social, la regulación de la competencia y la modernización de los mercados financieros.

La crisis económica de principios de la década de los noventa demuestra que el doble camino de transición no ha estado exento de vicisitudes, aunque haya logrado clarificar los linderos de lo posible en esa interacción entre lo político y lo económico.

El siempre difícil contrapunto entre la modernización política y la reforma económica se ha iniciado con buen pie en la República Dominicana. Ambos procesos se han conjugado para imprimir dinamismo a la economía y enfrentar con mejor fortuna los acomodos dolorosos del ajuste económico junto con otros países latinoamericanos.

El proceso de transición no se ha finiquitado; como se dijo, existen tareas pendientes, entre las cuales cabría destacar dos sobresalientes. Una se refiere al dominio de la economía. Pese a resultados satisfactorios en materia de crecimiento de la década de los noventa, las bases de sustentación del modelo de crecimiento hacia afuera son todavía endebles. La República Dominicana seguirá siendo una economía pequeña y abierta al exterior; es decir, expuesta a los vaivenes de los mercados y de las políticas de los grandes grupos financieros y económicos internacionales. Los factores de incertidumbre obligan a diseñar políticas y programas que fructifiquen en una nueva generación de exportaciones de bienes y servicios, así como en la rehabilitación de producciones con las que el país no destacó en el pasado, bien encadenadas a la oferta nacional.

El otro gran tema institucional consiste en armonizar ex profeso el avance de la vida democrática con las exigencias —a veces pospuestas y otras exageradas— de la modernización económica. Fortalecer los derechos de propiedad, suprimir protecciones al productor nacional, flexibilizar los salarios pueden ser requisitos esenciales para competir exitosamente en los mercados internacionales, pero suelen trastocar la composición de los grupos exitosos o perdedores en la economía y, en ese sentido, acentuar disparidades distributivas contrarias al *desideratum* democrático de la igualdad. Por consiguiente, preservar las virtudes democráticas implica que los paradigmas económicos dominantes deben incluir ingredientes que reduzcan al mínimo los costos del ajuste y que, a la par, eviten sesgos insostenibles en la distribución del ingreso o a la equidad social.

Bibliografía

Academia de Centroamérica (1997), *Costa Rica: Una economía en recesión*, Informe sobre la economía en 1996, Litografía e Imprenta LIL, S. A., San José, Costa Rica.

Castilla, Manuel (1997), "La armonización tributaria en la integración de las economías pequeñas", IX Seminario de Política Fiscal, Santiago de Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G. 2071 (SES 28/3)), Santiago de Chile, 28 de febrero.

——— (1999a), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe* (LC/G.2042-P), Santiago de Chile, diciembre.

——— (1999b) *Incentivos tributarios, ahorro e inversión en Centroamérica* (LC/MEX/L.407), México, octubre.

——— (1997), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1996-1997* (LC/G.1968.P), Santiago de Chile.

——— (1995), *Reformas económicas en América Latina: Una síntesis de la experiencia de once países* (LC/R. 1606), 20 de diciembre.

Ffrench-Davis, Ricardo (1999a), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad-Tres décadas de política económica en Chile*, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile, octubre.

——— (1999b), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Imprenta Salesianos, S. A., Santiago de Chile.

Ganuza, León y Pablo Sauma (1999), *Gasto público en servicios sociales básicos en Chile*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), octubre.

Harker, T., O. Sydya y L. V. Souza (1996), "Los países del Caribe y el Área de Libre Comercio de las Américas", *Revista de la CEPAL*, No. 59 (LC/G.1931.P), Santiago de Chile, agosto.

USITC (1998), *Production Sharing: Use of U. S. Components and Materials in Foreign Assembly Operations, 1994-1997*, USITC Publication No. 3146, Washington, D. C., diciembre.

Capítulo III

El desempeño macroeconómico en los noventa

Introducción

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en la década de los setenta condujo a intentos de reformas económicas, que no lograron prosperar, en parte debido a sus propias contradicciones. A partir de 1986, la República Dominicana, en aras de retomar la senda de crecimiento del pasado, se embarcó en un programa de expansión de la demanda agregada que ignoró las restricciones fiscal y externa.

La política de expansión de la demanda agregada vía el gasto público (esencialmente gastos de capital) y su monetización se tradujeron en un déficit externo de pagos que, aunado a la fuga de capitales, originó una fuerte pérdida de reservas internacionales (7% del PIB en 1990). A su vez, la insuficiencia de reservas obligó a las autoridades a postergar los pagos de la deuda externa de corto plazo y finalmente del servicio de todas las obligaciones externas.

La subsiguiente suspensión del crédito externo afectó a la adquisición de bienes e insumos estratégicos, tales como el combustible, medicinas y productos alimenticios. La contracción de la oferta agregada fue agravada por la depreciación del tipo de cambio paralelo, que arrastró en su caída al tipo de cambio oficial. La pérdida de valor externo de la moneda generó un proceso de alza de precios (79% en 1990), y la reducción en la oferta de bienes básicos e insumos generó una fuerte contracción en el producto (-6% en 1990).

A la crisis económica se superpuso una crisis financiera de proporciones significativas, con la quiebra de ocho bancos comerciales y de una gran parte de las instituciones del sector financiero informal. La crisis financiera fue la resultante de la combinación de una política de gasto expansiva y la falta de supervisión financiera adecuada; pero también de la regulación excesiva de las instituciones del sector financiero formal, que impuso límites a las tasas de interés y procesos de desintermediación financiera que forzaron a canalizar operaciones a través del sector informal no regulado.

Ante una situación económica precaria, las autoridades pusieron en marcha un plan de estabilización basado en el enfoque monetario de la balanza de pagos, cuyos ejes principales fueron el uso del tipo de cambio como ancla nominal y el control del crédito neto al sector público. A la par se emprendieron reformas comerciales, fiscales y financieras.

Pese a cierta incompatibilidad entre esas medidas y la ausencia de políticas económicas destinadas a resolver los problemas estructurales básicos (como la dependencia fiscal de la evolución de los precios del petróleo o de los impuestos al comercio exterior), la economía dominicana inició una trayectoria de desarrollo que se consolidó a partir de 1995 con un promedio de 7.5% anual.

El crecimiento sostenido ha ido acompañado de tasas de inflación bajas (un dígito), producto de la estabilidad cambiaria, equilibrio fiscal y desequilibrios externos manejables (3% del PIB en cuenta corriente). En este último sentido, fueron importantes remesas, servicios turísticos e inversión extranjera directa, que cubrieron con creces los déficit comerciales.

Desde la mitad de la década de los ochenta, la economía dominicana inició, mediante políticas de desarrollo, un cambio estructural consistente en alterar la composición del producto a favor de los sectores no comercializables (turismo, telecomunicaciones, construcción) y las zonas francas en detrimento de los sectores comercializables (minería, agricultura, industria nacional). El cambio incrementó el producto potencial. No obstante, muchos de esos beneficios no pudieron materializarse en la década de los ochenta debido a los desequilibrios fiscales y de pagos. El programa ulterior de estabilización y las condiciones favorables externas permitieron superar ambas restricciones y aprovechar la trayectoria de crecimiento que había abierto el proceso de cambio estructural.

Si bien las políticas de la década de los noventa han sido predominantemente de carácter coyuntural más que de largo plazo, acertaron a alentar la expansión de los sectores no comercializables y de zonas francas, en parte a costa del resto de los sectores de la actividad económica. El resultado ha sido la articulación y consolidación de una economía dual, con sectores dinámicos y con otros en proceso de declive. Aun así, el ajuste de la producción —sobre todo de la pequeña y mediana industria— ha sido paulatino, es decir, no ha estado sometido a la adopción abrupta de medidas de liberación comercial, como ha ocurrido en otras latitudes. Además, tampoco se han instrumentado programas efectivos de reinversión productiva que también han estado obstaculizados por las altas tasas de interés o limitaciones de acceso al crédito.

Para el futuro se plantean varias interrogantes. Una es si los sectores en declive deberían quedar libres y a su suerte e impulsar de manera más definitiva el cambio estructural iniciado en la década de los ochenta para permitir la transformación de la República Dominicana en una economía de servicios, o si bien debería auspiciarse un proceso de integración de los sectores rezagados. Esta última posibilidad podría llegar a replantear algunas de las políticas económicas seguidas hasta ahora. Otra opción se refiere a la dirección y los énfasis que cabría imponer al cambio estructural. Aquí, sin duda, habría que optar por romper la dependencia fiscal del intercambio exterior o acentuar la liberalización comercial y financiera. Y al propio tiempo tendrá que examinarse el contenido de una política de fomento que diera un nuevo impulso a las exportaciones y a la inversión, que ya muestran síntomas de pérdida de dinamismo. En los hechos, difícilmente podrían seleccionarse opciones externas, tanto por sus consecuencias económicas, como por la dificultad política de alterar demasiado bruscamente los conjuntos de perdedores y ganadores de los cambios estructurales.

Este capítulo se divide en cinco apartados. El primero analiza la situación económica de la década de los setenta, que condujo a los primeros intentos de una reforma económica. A este prelude le sigue un análisis breve de las políticas económicas de la década de los ochenta. El segundo describe las condiciones iniciales de la economía dominicana a finales de los ochenta y principios de los noventa. El tercero se centra en los fundamen-

tos del plan de estabilización, instrumentado a principios de la década de los noventa. También se analizan el programa de estabilización per se, las reformas estructurales que le acompañaron y su compatibilidad recíproca. Finalmente se examinan las políticas económicas vistas desde la perspectiva de la década.

El cuarto apartado contiene un marco analítico para entender el proceso de crecimiento de la República Dominicana. Se aborda el tema de la dualidad de la economía dominicana, distinguiendo los sectores dinámicos de los rezagados, se computan indicadores de actividad económica de los sectores comercializables y no comercializables, y se delinean posibles especificaciones de las restricciones fiscal y externa. Las conclusiones y reflexiones finales se desarrollan en el último apartado.

A. El desempeño macroeconómico, 1970-1989

1. El preludio a la reforma económica: la década de los setenta

Durante los setenta, la economía de la República Dominicana siguió un camino de sustitución de las importaciones cuyas metas consistían en debilitar la relación entre el crecimiento del PIB y las exportaciones tradicionales, mediante la flexibilización de la restricción en la balanza de pagos y la promoción de altos niveles de empleo. Dentro de esta estrategia, el fomento a la inversión nacional y extranjera se convirtió en una prioridad nacional.¹ Los resultados iniciales fueron sorprendentes. La economía registró en promedio una tasa de crecimiento de 11% entre 1971 y 1973, con un dígito de inflación. Además, las cuentas presupuestarias obtuvieron un superávit, y el déficit de la cuenta corriente fue manejable.

Como sucedió en otros casos de sustitución de las importaciones, la economía empezó a mostrar signos de profundo desequilibrio. La tasa de crecimiento cayó un 50% (entre 1973 y 1974) y la relación entre el PIB industrial y el PIB agregado comenzó a disminuir, indicando el principio de un proceso de desindustrialización. Además, el mercado intuyó que el cambio de tipo oficial estaba sobrevaluado y estaba preparado para pagar una prima mayor por cada dólar comprado (aunque la tasa de cambio real estuviera sobrevaluada en 15%), actitud que reflejaba preocupaciones por la devaluación que podía acarrear un déficit en el comercio de mercancías que había alcanzado en promedio 7% del producto entre 1978 y 1981 (véase el cuadro III-1).² A la caída del crecimiento del PIB le siguió la del coeficiente de flexibilidad fiscal.³

1. Véase Ceara Hatton (1990). Pons (1995) se refiere a una estrategia basada en la promoción de la inversión nacional y en especial en la atracción de inversión extranjera. De cualquier modo, el modelo de sustitución de las importaciones se aplicó anteriormente en 1938-1961, durante la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo (1930-1961).

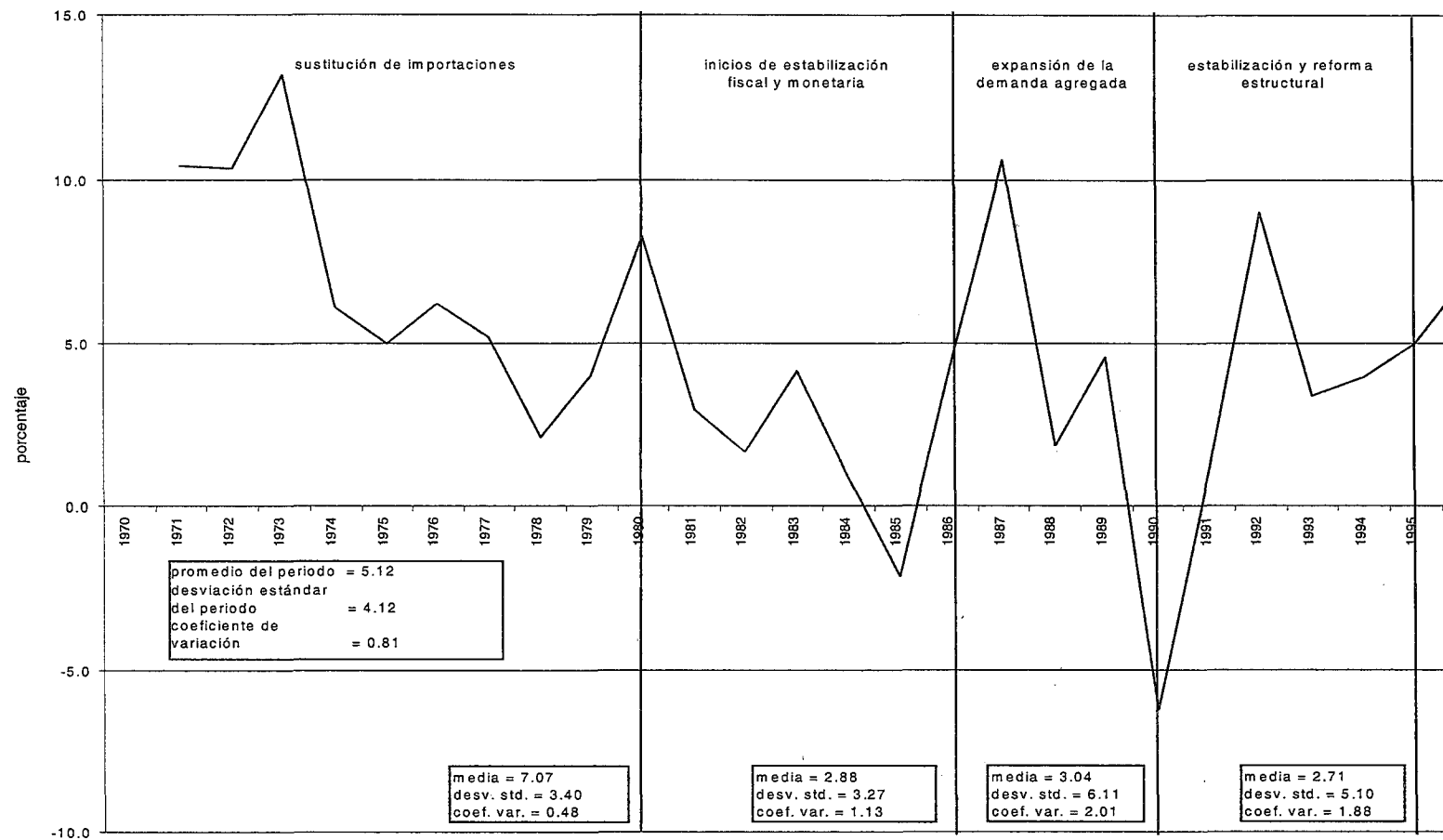
2. La brecha en la cuenta corriente fue también de un orden de -6% y -7% del PIB, mientras que la balanza de servicios era deficitaria y las transferencias unilaterales (que comenzaron a ser una importante fuente de cambio extranjero de 1978 en adelante) no compensaban ambos déficit. El saldo en los servicios no factoriales se tornó positivo a partir de 1985.

3. El coeficiente de flexibilidad fiscal mide los cambios en el ingreso tributario que surgen de modificaciones en el ingreso, manteniendo constante una estructura dada de impuestos. La flexibilidad fiscal se mide en términos absolutos más que relativos.

Gráfico III-1

PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Tasas de crecimiento anual)



Cuadro III-1

**INDICADORES MACROECONÓMICOS
Y FISCALES SELECCIONADOS, 1970-1981**

(Promedios)

Años	Crecimiento del PIB	Inflación	Tipo de cambio O P		Índice TCR (1970 = 100)	Índice de salario real (1970 = 100)	CI	CA	Brecha externa
1970-1973	1.9	7.8	1	1.14	95.0	81.9	17.9	39.0	-2.8
1974-1977	5.7	12.1	1	1.19	84.1	78.4	19.8	48.5	-0.2
1978-1981	4.7	10.2	1	1.25	84.2	75.0	16.6	44.7	-6.5
Indicadores fiscales									
Años	Brecha interna	Brecha fiscal	Relación ingreso fiscal-PIB		Relación impuesto PIB	Velocidad del ingreso fiscal	Coeficiente deflexibilidad fiscal		
1970-1973	4.2	1.0	17.3		17.8	5.5	1.2		
1974-1977	6.5	-0.1	14.3		14.1	6.4	0.6		
1978-1981	4.5	-1.0	15.3		10.6	7.0	0.7		

Fuentes: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

Nota: CI = coeficiente de industrialización; CA = coeficiente de apertura; TCR = tasa de cambio real. La velocidad del ingreso fiscal se define como la relación entre PIB nominal e ingreso fiscal. El coeficiente de flexibilidad es la tasa de cambio de esta razón.

De acuerdo con el desempeño global, los sectores económicos disminuyeron su desarrollo y dinamismo. La falta de incentivos obstaculizó la producción agrícola y la industria mostró signos de una administración ineficaz, debido a una protección exagerada y a subsidios estatales. Las transferencias unilaterales a empresas propiedad del Estado aumentaron de 186 millones de dólares durante 1970-1973 a 598 millones para el período 1978-1981. Esto afectó al desempeño fiscal y no se compensó con un incremento en la recaudación de impuestos, pues la presión tributaria disminuyó 4.7 puntos porcentuales entre 1970-1973 y 1978-1981 (véase de nuevo el cuadro III-1).

A principios de la década de los ochenta surgió un consenso de la necesidad de un equilibrio macroeconómico y se emprendieron tres intentos de estabilización. El primero se inició en enero de 1983 y trató de corregir el desequilibrio en la balanza de pagos. El programa incluía una sobretasa a las importaciones, aumentos en el precio de los carburantes y el traspaso de importaciones al mercado extrabancario con el fin de

lograr una depreciación en el tipo de cambio. Este programa de estabilización fracasó debido a la falta de consenso político.

El segundo ocurrió en 1984 y fue, en esencia, un intento de estabilización fiscal. Se trató de equilibrar las cuentas fiscales mediante el aumento de los precios de bienes básicos y de los precios del petróleo. También se pusieron en práctica medidas para restringir el crédito al sector público. Este programa se saldó con aumentos en la inflación, ya que la pérdida de poder adquisitivo que produjeron los incrementos en el nivel de precios fue compensada con aumentos en los salarios nominales. Además, las autoridades pospusieron el pago de los compromisos externos.

El último intento de estabilización tuvo lugar en 1985 y consistió en una devaluación que fue acompañada de una estrategia fiscal basada en una sobretasa a las exportaciones tradicionales y en un aumento de los precios del petróleo, que permitió mantener las transferencias a algunas empresas estatales. El programa de 1985 fracasó, al menos en parte, por la intención manifiesta de las autoridades de llevar a cabo, a partir de 1986, una política expansionista basada en un déficit fiscal financiado por atrasos en el cumplimiento de los compromisos externos y la emisión monetaria.

2. Intentos iniciales de estabilización monetaria y fiscal (1982-1986)

En enero de 1983 los desequilibrios económicos prevaecientes llevaron a las autoridades a firmar un acuerdo con el FMI. El objetivo del acuerdo fue equilibrar las cuentas externas. Más precisamente, las metas consistían en limitar la pérdida de reservas internacionales a 20 millones de dólares y reducir el déficit en cuenta corriente de 6% a 3% del PIB. En el plano fiscal se trataba de disminuir el déficit del sector público consolidado de 6% a 3% del PIB. También se establecieron límites a la creación de crédito interno neto. Por último, se emitieron instrumentos financieros remunerados a tasas de interés que permitieran la captación del ahorro privado ⁴ y su canalización hacia inversiones productivas. Entre los instrumentos utilizados por las autoridades destacan una sobretasa de 10% a las importaciones, incrementos en los precios de la electricidad, y la depreciación gradual del peso mediante el traspaso del pago de importaciones equivalente a 75 millones de dólares desde el mercado oficial al extraoficial.

Finalmente, se inició el proceso de renegociación de la deuda externa. Durante el primer año de gobierno el atraso en el pago de la deuda había de disminuir de un estimado de 453 millones a 353 millones y se programaba su eliminación para el final del programa de estabilización. ⁵

4. Véase Coutts, Cury y Pellerano (1986), págs. 371-372.

5. *Ibidem*. Nótese que el Banco Mundial (1987) estima la deuda externa total en 660 millones de dólares.

A fines de 1983 el crecimiento de M1 y M2 había disminuido 59% y 43%, respectivamente, en relación con el año anterior, y la tasa anual de inflación cayó de 60% en 1982 a 6% en 1983.⁶ El déficit presupuestario como porcentaje del PIB fue medio punto porcentual menor en 1983 que en 1982. Sin embargo, en un intento de cambiar la senda de expansión del producto se tomaron medidas de carácter expansivo que pusieron en entredicho las metas establecidas por el programa de estabilización. La depreciación del tipo de cambio entre noviembre de 1983 y abril de 1984 fue de 66%.

El fracaso de este programa reflejó una contradicción que surgió de la retórica y prácticas políticas. Por un lado, el gobierno prometió alcanzar las metas del programa; por el otro, los funcionarios del mismo gobierno criticaron el programa por sus efectos negativos en el empleo y la pobreza.⁷

Entre abril y agosto de 1984, por iniciativa de las autoridades se establecieron medidas destinadas al logro de la estabilidad macroeconómica.⁸ Se aumentaron en un principio los precios de los alimentos, y luego los de la electricidad (60%). También se traspasaron las importaciones (a excepción de la factura petrolera y el pago de la deuda externa) al mercado extrabancario. Finalmente, las divisas que generaban las exportaciones tradicionales se intercambiaban a una tasa de cambio de 1.48 pesos por dólar. Esta tasa estaba cercana a la intermedia entre el tipo de cambio oficial (1 peso por dólar) y el del mercado libre (2.61). No obstante, pese a las medidas de carácter restrictivo, se aumentaron los salarios nominales con el fin de mantener la estabilidad en el poder adquisitivo.

Los resultados finales llevaron una vez más al afloramiento de desequilibrios macroeconómicos básicos, en particular en los frentes fiscal y externo. A este resultado final contribuyeron el deterioro de los términos de intercambio y la estrategia de liberalización reflejada en una menor participación de los impuestos de comercio exterior en el PIB y de los impuestos en la mercancía de comercio exterior (véase el cuadro III-2). Así, el déficit del sector público consolidado se mantuvo en 5% del PIB entre 1983-1984 y el saldo global de la balanza de pagos registró en 1984 una caída equivalente a 8% del PIB.

6. Las tasas de crecimiento de M1 y M2 fueron de 13.1% y 16% en 1982; 6.7% y 9.1% en 1983.

7. Moya Pons (1995, pág. 415) se refiere al final de los esfuerzos de la reforma de 1983 de la siguiente manera: "Esta política fracasó porque el FMI era constantemente atacado por los funcionarios públicos mientras que el gobierno intentaba ejecutar las recomendaciones del FMI [...] el gobierno terminó desacreditando a sus propias políticas [...] a finales de abril de 1984 [...], los creadores de la política gubernamental intentaron sacar ventaja de las vacaciones de Semana Santa para subir los precios de todos los productos básicos". Para 1984, la tasa de inflación era de 39.1% y el crecimiento de M1 y M2 de 49% y 30%, respectivamente.

8. Se suele distinguir entre las medidas de abril y las de agosto de 1984. Las medidas implementadas en agosto son las que forman parte de un programa puente o de transición hacia un acuerdo con el FMI.

Cuadro III-2

INDICADORES DE COMERCIO EXTERIOR, 1970-1986

Años	Impuestos de comercio exterior como % del PIB	Pérdida estimada del ingreso fiscal (millones de dólares)	Participación de impuestos en el comercio de mercancías	Tasa arancelaria efectiva	Índice de términos de comercio (1990 = 100)
1970-1981	6.4	...	14.6	22.6	182.20
1982-1985	2.8	143	7.0	10.5	163.90
1986	3.9	238	11.5	14.9	150.83

Fuente: Martí Gutiérrez (1997).

Además, para enero de 1985, mientras la falta de coherencia y de credibilidad influyó en el proceso de decisión de los agentes, el gobierno permitió que la moneda flotara frente al dólar y fijó después un tipo de cambio unificado para todas las transacciones financieras. Las tasas de interés y los precios se ajustaron. Las expectativas de devaluación futura aumentaron la demanda de dólares y, de acuerdo con algunos autores (por ejemplo, Pons, 1995), empujaron a la economía a una dolarización *de facto*.

El empeoramiento de las condiciones económicas llevó a un segundo acuerdo de apoyo con el FMI, que se firmó en 1985. El acuerdo estaba diseñado para renovar el sistema financiero y estimular la economía mediante la mejora de la posición de la balanza de pagos, la reducción de la inflación y de los déficit públicos. Un elemento central del programa fue la devaluación del peso, cuyo tipo de cambio pasó de 1 a 3 pesos por dólar. En términos fiscales se aplicó una sobretasa de 36% a las exportaciones, se aumentó el precio de los carburantes y de la energía eléctrica.⁹ Las medidas monetarias de corte restrictivo permitieron controlar el crédito para el sector público, ayudando así a estrechar el control de la emisión monetaria y limitando la expansión de los precios. Finalmente, se mantuvo el control de los tipos de interés a la vez que se permitió que los intermediarios financieros expandieran sus operaciones para canalizar el ahorro financiero hacia actividades productivas.

9. La sobretasa sobre las exportaciones tenía también el objetivo de cubrir el déficit cuasifiscal del Banco Central debido a la devaluación. A finales de la década de los noventa las autoridades monetarias harán uso de la comisión cambiaria con el fin de evitar déficit cuasifiscales provocados por el atraso en la entrega de pesos del gobierno al Banco Central para el pago de la deuda externa.

De este modo, el gobierno fue capaz de incrementar los ingresos por medio de derechos arancelarios de importación y exportación. Las reservas extranjeras se incrementaron con la ayuda del FMI, el turismo y las actividades del área de libre comercio. Además, se logró renegociar los pagos de la deuda externa con el Club de París.

Sin embargo, en 1985 la economía registró un crecimiento negativo (-2.1%) que desacreditó los esfuerzos de las autoridades por estabilizar la economía. Esta pérdida de confianza dio legitimidad a un nuevo intento de expansión de demanda financiada básicamente con atrasos en el servicio de la deuda externa y la emisión inorgánica. Esta estrategia desembocaría en una crisis económica y financiera de proporciones mayores.

Con independencia de los vaivenes de la evolución macroeconómica, en la década de los ochenta se comenzó una política de desarrollo —a la que contribuyeron en gran parte las instituciones gubernamentales— que gestaría un cambio estructural. Se entiende por tal un cambio en el peso relativo de los componentes principales de los agregados macroeconómicos, en particular del PIB,¹⁰ cuyos efectos sobre la tasa de crecimiento de la economía se harían patentes en la década siguiente debido a una política en cierto aspecto de continuidad, pero que permitiría a la vez superar las dos restricciones clave de la economía dominicana: la fiscal y la externa.

Este cambio estructural que, como se analizará más tarde, se refleja en el cambio de la participación de los sectores en el PIB, su contribución al crecimiento y su productividad, operó a favor de los sectores no comercializables y del sector de zonas francas.¹¹ Así se creó un núcleo dinámico vinculado inicialmente a las zonas francas, turismo y construcción, que acabó atrayendo a otros sectores, como el de las telecomunicaciones. El tipo de políticas que permitieron este cambio se percibe de manera más clara en dos sectores punteros de la década de los noventa: el turismo y las zonas francas.

10. Aquí no se entiende por cambio estructural el resultado de procesos vinculados a la liberalización de mercados (desregulación y privatización), sino que se adopta más bien la noción cepalina de cambio en la estructura productiva. Véase Ishikawa (1987). Perroux (1939) usó el concepto de cambio estructural definiendo la estructura como proporciones y relaciones que caracterizan un conjunto económico en el tiempo. Véase Pasinetti (1993), pág. 9.

11. Los sectores o bienes no comercializables se pueden definir como aquellos que no son intercambiados internacionalmente, es decir, que se consumen en el lugar en el cual se producen. En este sentido, el sector servicios se considera un sector no comercializable. Pero esto no quiere decir que dicho sector no tenga comerciabilidad. Por último, el sector turismo, pese a su alta comerciabilidad, se incluye también entre los no comercializables: no se pueden intercambiar ni el clima ni las condiciones naturales que hacen que un país sea un centro de atracción turística. Véase Ten Kate (1987), págs. 89-90.

B. Las condiciones iniciales

La economía dominicana a fines de los ochenta y principios de los noventa

Como se señaló, a fines de la década de los ochenta la economía dominicana enfrentó una crisis de balanza de pagos que culminó en una situación de estancamiento con inflación y crisis financiera. El agudo desequilibrio de pagos se originó en la expansión fiscal basada en los gastos de capital. A partir de 1987, la participación de gastos corrientes en el gasto fiscal total cayó de 72% a 45%, mientras que el gasto de capital aumentó su participación de 29% a 55% (véase el gráfico II-2). En esa misma línea, la relación entre gasto de capital y PIB creció de 3.1% a 8.1%. El financiamiento provino de la suspensión de los pagos de las obligaciones externas y de la monetización del déficit fiscal. Este último incrementó la demanda agregada y las importaciones de bienes y servicios. Por su lado, las ofertas monetarias restringida y ampliada (M1 y M2) crecieron 36% y 32%, respectivamente. La inflación y el crecimiento del PIB promediaron 39.5% y 2.7%. El desempeño exportador fue deficiente (-4% entre 1988 y 1990), y de hecho la razón entre exportaciones y compras externas disminuyó de 0.55 a 0.41 entre 1988 y 1990.

Esta política expansionista fue acompañada de fuertes controles sobre las transacciones de tipo de cambio. Los exportadores y más tarde los bancos comerciales y operadores turísticos fueron conducidos por diferentes medios a entregar sus ganancias en moneda extranjera a las autoridades a un tipo de cambio subvaluado. Dos ejemplos de esta política se ven en la adopción de un sistema de tipo de cambio múltiple que transfería recursos del sector de exportación al sector industrial, y en el monopolio gubernamental de las transacciones en dólares a través del "sistema de reintegro de divisas" (agosto de 1988). Este impuesto implícito provocó la subfacturación de ganancias de exportadores y otros operadores de moneda extranjera. Los controles cambiarios crearon una situación de represión en el mercado de divisas y en el mercado de bienes.

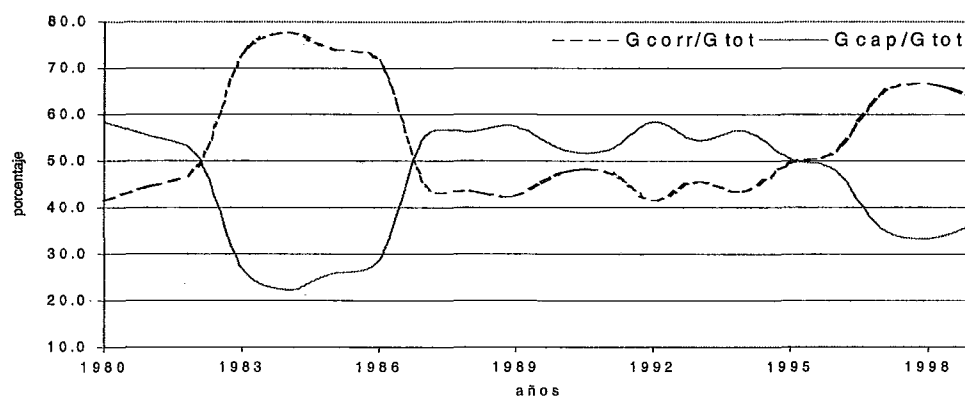
La falta de reservas extranjeras forzó al gobierno a retrasar los pagos sobre la deuda a corto plazo (sobre todo pagos para el petróleo, medicinas e importaciones de alimentos). En mayo de 1989, el gobierno dejó de cubrir la mayoría de la deuda externa y no pagó su deuda a los bancos extranjeros. Finalmente, en el mes de septiembre las autoridades monetarias anunciaron la suspensión total de pagos de su deuda bancaria comercial, que alcanzaba los 800 millones de dólares. A su vez, los proveedores suspendieron sus créditos y la entrega de insumos y bienes básicos a la República Dominicana, incluyendo petróleo, alimentos, medicinas y materias primas. Esto llevó a una escasez de combustible y energía.

La suspensión de los pagos de la deuda externa interrumpió el flujo de los recursos financieros externos y creó expectativas de devaluación, lo que devino en una pérdida de reservas internacionales. El desequilibrio en la cuenta corriente,

aunado a la fuga de capitales, provocó una devaluación en el mercado extracambiario que arrastró al tipo de cambio oficial (véase el cuadro III-3), cuyo reflejo inmediato fue la aceleración de la tasa de inflación. Por su parte, la inflación fue agravada por la escasez de insumos básicos de origen externo para la producción, que contrajo sensiblemente la oferta agregada.

Gráfico III-2

**RELACIÓN GASTO CORRIENTE/GASTO TOTAL
Y GASTO DE CAPITAL/GASTO TOTAL DEL GOBIERNO**



Cuadro III-3

**DEPRECIACIÓN DE LOS TIPOS
DE CAMBIO EN LOS MERCADOS OFICIAL
Y EXTRABANCARIO, ENERO-DICIEMBRE, 1987-1990**

(Porcentajes)

	1987	1988	1989	1990
Tipo de cambio oficial	57	26	0	81
Tipo de cambio extrabancario	58	27	30	58

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

En resumen, en 1990 el PIB y el producto por habitante registraron tasas de crecimiento negativas (-6% y -7%, respectivamente) (véase de nuevo el gráfico III-1.). La contracción de la actividad afectó a todos los sectores económicos y se tradujo en una disminución de la inversión y el consumo (-16% y -11%, respectivamente). Los tipos de cambio oficial y privado se depreciaron en 60% y 36%, respectivamente, y la inflación alcanzó 79% (la tasa de inflación más elevada de la década). El sector público consolidado y el sector externo registraron déficit equivalentes a 5% del PIB. Finalmente, las pérdidas de reservas internacionales (474 millones de dólares) tipificaron una situación insostenible.

El riesgo principal consistía en que la crisis pudiese perpetuarse en un círculo vicioso. En primer lugar, la elevada tasa de inflación podría generar disminuciones en la recaudación tributaria (efecto Olivera-Tanzi). En segundo, si bien la reducción del producto contrae las importaciones, las expectativas devaluatorias bien podrían retroalimentar la fuga de capitales, empeorando la cuenta corriente y, con ello, incrementando aún más la inflación.

Como se señala en el capítulo V, la crisis financiera se gestó en un contexto de supervisión financiera parcial. Los tipos de interés eran fijos y el mercado financiero estaba segmentado en un mercado oficial y otro extraoficial. La inflación permitió que las tasas de interés reales y los márgenes de intermediación fueran negativos, lo que animó a los intermediarios financieros a traspasar sus operaciones al sector informal, cuyo peso en los flujos financieros venía creciendo desde principios de la década de los años ochenta. La ausencia de regulación permitió la toma de posiciones de riesgo por parte de los intermediarios financieros del sector informal y formal. La crisis irrumpió ante la intención manifiesta de las autoridades de regular y limitar las operaciones del sector informal y de hecho cerró una importante válvula de escape a la realización de transferencias redituables del propio sector formal.

Las empresas del sector financiero informal fueron las primeras en registrar quiebras. Entre 1987 y 1989 el número de empresas financieras se redujo casi 40%. La catástrofe arrastró al sector financiero formal. Entre 1989 y 1992 quebraron siete bancos comerciales que representaban 14% de los activos del sistema financiero.

En suma, ante una situación de desequilibrio de balanza de pagos, de precariedad fiscal y de una crisis financiera, las autoridades pusieron en marcha, a principios de los años noventa, un programa de estabilización conocido como Nuevo Programa Económico (NPE).

C. La Teoría y la Práctica del Nuevo Programa Económico (NPE)

El NPE se basó en el enfoque monetario de la balanza de pagos. La puesta en marcha de dicho programa consistió en la adopción del tipo de cambio como ancla nominal apoyado por un programa de ajuste fiscal y, en particular, de un riguroso

control de la creación del crédito interno neto. En conjunto con otras medidas para el control de la demanda agregada, la política cambiaria permitió que el tipo de cambio real fluctuara dentro de unos límites razonables para evitar que el control inflacionario se hiciera a costa del sector exportable.

1. El enfoque monetario de la balanza de pagos

El enfoque monetario de la balanza de pagos subraya la interacción entre la oferta y la demanda de dinero en la determinación de la posición de la balanza de pagos. Los aumentos en la oferta de dinero que no se compensan con incrementos equivalentes en la demanda del medio circulante dan lugar a desequilibrios de acervos. La alteración de los acervos lleva al consumidor a modificar sus patrones de consumo. El exceso de oferta con respecto a la demanda de dinero da lugar a un incremento en el gasto, un aumento de las importaciones o una merma de las reservas internacionales. La disminución de las reservas implica reducir la base monetaria y la oferta monetaria para que sean coherentes con el nivel deseado de saldos reales de los individuos.

Una implicación importante del enfoque monetario de la balanza de pagos es que en un régimen de tipo de cambio como el adoptado por la República Dominicana, la oferta nominal de dinero deja de estar controlada por las autoridades y se transforma de hecho en variable endógena. No obstante, las autoridades mantienen el control del crédito interno neto, mediante el cual pueden regular el crecimiento de la oferta de dinero.

Por lo tanto, las diferencias en las tasas de crecimiento de la oferta y la demanda de dinero se traducen en desequilibrios de la balanza de pagos que se corrigen a través de cambios en los activos internos netos. De aquí que la esencia del control monetario consista en lograr la compatibilidad entre la creación de crédito interno neto y la trayectoria de la demanda de dinero. Para un nivel de precios dado, cualquier exceso del crédito interno neto sobre la demanda de saldos monetarios reales significaría un aumento de la demanda interna relativo a la tasa de expansión del producto, lo que implicaría una pérdida de reservas (y una disminución en la oferta monetaria) que, a su vez, llevaría a una disminución de la demanda interna en términos reales. De lo contrario, existirían presiones devaluatorias sobre el tipo de cambio que podrían poner en duda las metas inflacionarias.

Ya que las autoridades no controlan del todo la oferta monetaria pero sí pueden controlar la composición de una demanda de dinero dada (por ejemplo, la relación entre reservas internacionales y crédito interno neto), pueden tratar de buscar una combinación de reservas internacionales y crédito interno neto que sea compatible con sus objetivos. En momentos específicos, las autoridades pueden dejar caer el nivel de reservas para que sea compatible con un nivel de demanda

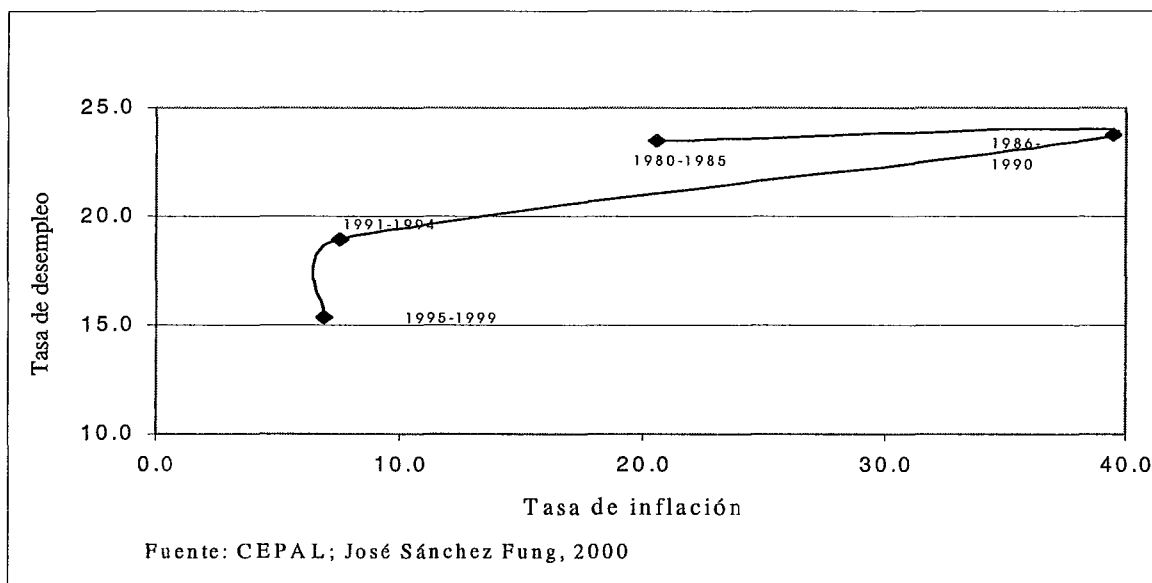
interna que corresponde a un determinado nivel del crédito interno neto. De la misma manera, las autoridades pueden variar el crédito neto imponiendo límites a la cartera de préstamos de la banca o, más específicamente, restringiendo los préstamos al sector público. En el caso particular de la República Dominicana, el Banco Central optó por dejar caer el nivel de reservas, como en 1994 (véase el gráfico III-3), pero más frecuentemente se ha elegido el camino de la restricción de liquidez y crédito al sector público.

2. La puesta en práctica del NPE

La puesta en práctica del NPE tuvo dos etapas. En la primera (1990-1994) se adoptaron medidas de orden coyuntural (controles monetarios y liberalización de los tipos de interés), así como acciones para equilibrar las cuentas del gobierno central. Los cambios estructurales comprendieron las reformas fiscal, financiera y comercial. Las medidas de orden coyuntural y estructural no siempre fueron compatibles entre sí. En este período esencialmente se intentó eliminar los desajustes mayores. La tasa de crecimiento promedio del producto fue de 2.2%.

En una segunda etapa se consolidaron las políticas e instrumentos de control y estabilización de la economía (1995-1999). La tasa de crecimiento promedio del PIB más que duplicó la del quinquenio anterior y la inflación se redujo definitivamente a un dígito. No obstante, el avance en la profundización de las reformas económicas fue poco significativo y persistieron importantes vulnerabilidades en la economía dominicana, tales como la excesiva dependencia fiscal de los precios del petróleo o los impuestos al comercio exterior.

Gráfico III-3
RELACIÓN ENTRE DESEMPLEO E INFLACIÓN



a) El programa de estabilización y las reformas estructurales: los resultados iniciales

En el plano coyuntural se adoptó el tipo de cambio como ancla nominal de la economía, a la vez que, en consonancia con el enfoque monetario de la balanza de pagos, se impuso un riguroso control sobre la expansión monetaria a través del control del crédito interno neto.

Posteriormente se liberalizaron los tipos de interés con el fin de eliminar la “represión financiera”, la consecuente segmentación en el mercado financiero y la distorsión en la asignación de los recursos financieros. Se suponía que el aumento de los tipos de interés incrementaría el ahorro que el sistema financiero canalizaría hacia los sectores productivos.

En el plano fiscal se adoptaron medidas, muchas de ellas transitorias, con el fin de equilibrar las cuentas del gobierno y sobre todo del sector público consolidado. Así, se aumentaron los precios de los combustibles, se eliminaron subsidios a las empresas estatales, se incrementaron los aranceles y se aplicaron impuestos a las importaciones.

Inicialmente, el programa provocó la desaceleración de la inflación, que cayó de 79.9% a 7.9% entre diciembre de 1990 y 1991. Entre 1991 y 1994 se mantuvo en promedio a un dígito (7.5%, véase el cuadro III-4). Por su parte, la tasa de crecimiento de la emisión monetaria disminuyó cerca de 30 puntos porcentuales, el tipo de cambio se estabilizó, y los tipos de interés experimentaron una importante alza en términos nominales y reales.

Uno de los rasgos característicos del programa de estabilización fue que, aun cuando la tasa de inflación disminuyó sustancialmente en 1990 y 1991, no hubo una reducción similar y simultánea de la oferta o la emisión monetarias.

Cuadro III-4

INDICADORES MACROECONÓMICOS, 1980-1994

(Promedios %)

	1980-1990	1991-1994
Inflación	25	7.5
Emisión monetaria	31	22.0
Oferta monetaria	30	18.0
Tipos de interés	19	31.0
Diferencia entre tipo de cambio de mercado y oficial	36	3.0

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

El programa de estabilización no fue un programa de ajuste drástico o de *shock* monetario;¹² más aún, no respondió a las opciones tradicionales sobre la rapidez óptima de instrumentación: gradualismo o política de *shock*; más bien se intentó estabilizar el tipo de cambio en tanto variable clave en el *trade-off* entre el binomio inflación-producto y el grado de apertura de una economía. En una economía abierta como la dominicana, la política de tipo de cambio puede facilitar el control de la inflación sin una contracción monetaria que suponga la caída del producto.¹³ De hecho, la estabilidad de precios se logró reduciendo la tasa de desempleo e incrementando el producto. La relación tasa de desempleo-inflación medida según los promedios quinquenales seleccionados tiene una clara tendencia a la baja (véase de nuevo el gráfico III-3).

En un principio, la decisión de usar el tipo de cambio como ancla nominal de la economía abatió el alza de precios. Al efecto, se firmó un acuerdo *stand-by* con el FMI, que facilitó las renegociaciones de la deuda externa, rompió una tradición de atrasos en su pago, y restauró los flujos de financiamiento externo. La estrategia de renegociación de la deuda pasó por dos etapas. En la primera se aceptó satisfacer la capitalización de los intereses adeudados e incluso recargos por el atraso en el pago. En 1991, el país obtuvo un descuento de 67% sobre el valor nominal de su deuda con México a partir del protocolo de San José y en 1992 se concluyeron negociaciones similares con Venezuela. En ese año, el gobierno asumió la deuda pública del sector público descentralizado.¹⁴ Esto permitió eliminar casi por completo el déficit cuasifiscal¹⁵ del Banco Central, que era equivalente a 1.6% del PIB en 1989. Finalmente, en 1994 se renegócié la deuda externa con la banca comercial privada. Así el peso de la deuda externa disminuyó entre 1990 y 1994 de 51% a 28% del PIB.¹⁶

La cuantía de los flujos de capital permitió financiar parte de los desequilibrios de la balanza de pagos, sentando así las bases para la reanudación del crecimiento económico. A su vez, el cumplimiento de los compromisos externos consolidó la credibilidad del programa.

Conjuntamente con la estabilización del tipo de cambio y de los precios, se abatió el déficit fiscal, disminuyendo los subsidios a las empresas públicas y aumentando los impuestos (al comercio exterior, el consumo y la producción). En particular, se incrementaron los precios internos de los combustibles y el diferencial del petróleo pasó a ser una importante fuente de ingresos fiscales (véase el cuadro III-5). La recaudación por ese concepto pasó de 2% a 14% de los ingresos gubernamentales totales, entre 1985-1990 y 1990-1995.

14. Véase Jaque García (1997), págs. 193-195.

15. Por lo menos entre 1990 y 1993.

16. Para 1999, el acervo de deuda externa pública en proporción al PIB se sitúa en 16%.

Cuadro III-5

FUENTES SELECCIONADAS DE INGRESO FISCAL, 1985-1999

(Como porcentaje de los ingresos del gobierno central)

Ramas de actividad económica	Participación en el empleo				Variaciones en la creación de empleos			
	1996	1997	1998	1999	1980-1985	1986-1990	1995-1999	1990-1994
Comercializables	38.60	38.20	35.80	35.30	....	...	-2.8	4.7
Agricultura	19.90	20.00	17.10	17.60	...	...	-8.8	10.5
Minería	0.35	0.32	0.28	0.25	...	...	7.9	-9.6
Manufactura	18.50	17.90	18.40	17.50	...	...	2.9	1.2
No comercializables	18.70	19.10	19.10	19.70	...	...	5.5	7.7
Construcción	6.70	6.80	6.90	7.10	...	...	4.8	13.5
Hoteles, bares y restaurantes	4.80	4.80	4.80	4.80	...	...	5.1	7.1
Transporte y comunicaciones	6.70	7.00	6.90	7.30	...	...	6.2	4.5
Electricidad y agua	0.50	0.50	0.50	0.50	...	...	35.8	-4.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

El déficit fiscal del sector público consolidado bajó de 4.4% del PIB entre 1980-1990 a 1.2% entre 1991-1994 debido esencialmente a los resultados de las empresas públicas, ya que otros rubros de los gastos e ingresos del gobierno central mantuvieron su relación con el producto sin mayor cambio (véase el cuadro III-6). El balance operativo neto de las empresas públicas se comprimió de -2.2% a 0.04% del producto, de 1986 a 1992.

Cuadro III-6

BRECHAS FISCAL Y EXTERNA, 1980-1994

(En términos del PIB)

Brechas	1980-1990	1991-1994
Brecha fiscal	4.4	1.2
Brecha externa comercial	-9.5	-15.5
Brecha externa CC	-4.3	-4.6
Deuda externa global	60.9	47.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de fuentes oficiales. La brecha fiscal se refiere al sector público consolidado; CC = cuenta corriente.

Los buenos resultados del programa quedaron empañados por la ampliación de la brecha externa. El déficit comercial en proporción al PIB aumentó de 9.5% a 15% entre 1980-1990 y 1991-1994. El crecimiento de las importaciones no sólo se asoció a la apertura comercial, sino al mayor grado de correlación entre consumo y compras externas. En los períodos 1980-1985, 1986-1990 y 1994-1997, la tasa de crecimiento en volumen de las importaciones de bienes y servicios fue de -2.6%, 2.8% y 8.4% y el coeficiente de correlación entre las tasas de crecimiento de las importaciones y el consumo fue 0.46, 0.95 y 0.99 en los mismos períodos. La brecha comercial externa se ha transformado en característica estructural de la economía. Aun así, los flujos de divisas de las zonas francas, los servicios turísticos, remesas e inversión extranjera directa han permitido financiarla e incluso reducir el déficit en cuenta corriente (de -6.8% entre 1980-1985 a -4.6% entre 1991-1994) (véase el cuadro III-7).

Cuadro III-7

**BALANCE DE BIENES, SERVICIOS, TRANSFERENCIAS
UNILATERALES CORRIENTES Y CUENTA CORRIENTE, 1980-1999**
(En proporción al PIB, porcentajes)

	1980-1985	1986-1990	1991-1994	1995-1999
Bienes	-8.6	-15.0	-15.5	-13.5
Servicios	2.2	9.6	8.6	8.0
Transferencias	4.6	6.0	7.2	9.6
Cuenta corriente	-6.8	-4.0	-4.6	-1.7

Fuente: CEPAL sobre la base de datos oficiales.

En virtud de sus implicaciones con el programa de estabilización, conviene examinar los alcances y consecuencias de las reformas estructurales. La reforma comercial eliminó una serie de restricciones a las importaciones y a las exportaciones. Se suprimió la mayor parte de las cuotas y permisos de importación.¹⁷ Las licencias de importación de productos agrícolas a fines de 2000 existen, pero el gobierno borró (después de 1998) las barreras arancelarias de 31 decretos y 22 resoluciones que afectaban al arroz, carne e importaciones de pollo.¹⁸

17. Según el informe de políticas comerciales de la OMC (1996), las autoridades gubernamentales niegan la existencia de la aplicación de restricciones cuantitativas a las importaciones. La única restricción importante son los contingentes de importación para productos sensibles, permitidos por los acuerdos de la Ronda Uruguay.

18. Las importaciones están sujetas a impuestos no arancelarios.

Las exportaciones experimentaron una evolución similar. Durante la década de los ochenta la República Dominicana mantenía un importante sesgo anti-exportador, resultante del sistema de tipos de cambio múltiples sobrevaluados, restricciones a la exportación y protección excesiva de algunos sectores productivos nacionales. Esto se reflejó en un pobre desempeño exportador y en el hecho de que las ventas externas cayeran de 735 a 504 millones de dólares entre 1985 y 1993.

Durante la década de los ochenta se gravaban los bienes de exportación básicos: plátano, carne de vacuno, cacao, café, azúcar y pescado. Entre 1985 y 1990 la proporción de impuestos a las exportaciones representaba 2% de los ingresos tributarios. Entre 1990 y 1992 se desgravaron las exportaciones de los productos aludidos. No obstante, sobrevivieron algunas restricciones. La principal consistió en la obligación de los exportadores tradicionales de entregar sus divisas al Banco Central al tipo de cambio oficial.¹⁹ Se trata de hecho de un impuesto a las actividades de exportación, sobre todo cuando la diferencia entre la tasa oficial y la de mercado es significativa.

La reforma comercial también alteró la estructura arancelaria, buscando racionalizarla, simplificarla y reducirla. Se estableció una nueva estructura con siete tasas ad valorem con intervalo de 5%-35%, cuando antes era de 0%-200%. Luego de diversos cambios, la estructura se modificaría y acabaría comprendiendo nueve tasas arancelarias que oscilan entre 0% y 35% (véase el capítulo VI).

La tarifa ganó en progresividad²⁰ y se redujo en términos nominales, aunque de acuerdo con algunos cálculos la tasa arancelaria efectiva promedio aumentó de 16% a 23% entre 1990 y 1995. En 1995, las tasas arancelarias sectoriales para la agricultura, la minería y la industria fueron de 17%, 6.4% y 18%, respectivamente. No obstante, las tasas de protección efectiva se mantuvieron elevadas en un intervalo de 133% a 188%, según la Fundación Economía y Desarrollo; por su parte, el Banco Mundial calcula la tasa de protección efectiva para la industria dominicana en 123% (1993).

La reforma financiera, iniciada entre 1992 y 1993, trató de fortalecer y mejorar la supervisión bancaria, así como reducir la segmentación del sistema financiero y acrecentar su eficiencia. Para cumplir el primer objetivo, se estableció un nuevo criterio basado en el análisis de la cartera de los bancos y de la posición de los intermediarios financieros en contraposición a un sistema de supervisión basado en límites y topes cuantitativos.

19. En el caso de los exportadores no tradicionales, esta restricción fue abolida a principios de la década.

20. Las tasas arancelarias aplicadas a los productos más elaborados son más elevadas que para los productos semielaborados (20% para productos terminados, 14% para semielaborados y 15% para materias primas).

Al permitir el establecimiento de bancos de servicios múltiples y realizar transacciones monetarias en dólares, la Junta Monetaria abogó por mejorar la eficiencia del sistema financiero. De la misma manera, el proyecto del código monetario y financiero (1992) contempla un programa de transformación o fusión de los intermediarios financieros en cualesquiera de las siguientes instituciones: banco de servicios múltiples, banco de ahorros y créditos, y corporación de créditos.²¹

El objetivo principal de la reforma tributaria de 1992 fue el logro del equilibrio fiscal. Trató de implantar normas sencillas que aumentasen los ingresos y la eficiencia de la recaudación. Con tal fin se modificaron los impuestos sobre la renta de las personas físicas y jurídicas, sobre el valor añadido y los específicos al consumo. Las leyes sobre impuestos a la renta de las personas físicas y de sociedades incrementaron los montos exentos, con tres tasas impositivas para el ingreso personal y una para el ingreso derivado de las empresas. Con algunas excepciones, también se eliminaron los incentivos fiscales. La tasa del impuesto sobre el valor añadido aumentó de 6% a 8%. La base del impuesto se amplió para añadir los servicios. El impuesto específico sobre el consumo fue transformado en gravamen ad valorem. Se suprimieron o refundieron una serie de impuestos. El nuevo código contempla tasas entre 10% y 15% para productos nacionales y siete tipos comprendidos en el intervalo 5%-8%. Asimismo redujo la sobretasa temporal a las importaciones de 1987 de 15% a 10%.

b) La compatibilidad entre el programa de estabilización y las reformas estructurales

La política de estabilización del NPE y las reformas estructurales que lo acompañaron no estaban exentas de ciertas incompatibilidades. Cabe reconocer, en particular, la oposición entre la reforma comercial y los objetivos de la estabilidad macroeconómica, así como entre las reformas fiscal y comercial, capaces ambas de generar desequilibrios en las cuentas fiscales, el sector externo o en la producción interna que, por fortuna, no se han materializado.

El cambio en el régimen comercial eliminó la mayor parte de las restricciones, por lo que acrecentó la propensión a importar. En contraste, la falta de un plan de reactivación de las exportaciones favoreció el desempeño de las zonas francas en detrimento de los sectores tradicionales. En la década de los noventa el coeficiente de compras aumentó y las importaciones duplicaron su tasa de crecimiento. Entre 1985 y 1990 crecieron 6.6% anual y entre 1991 y 1998 lo hicieron 14% al año. La liberalización de las importaciones de bienes sujetos a prohibiciones y

21. El proyecto de código monetario y financiero ha sufrido diversas modificaciones y aún no tiene carácter de ley.

restricciones importantes (representaban 23% de todas las importaciones nacionales) es la causa principal de la sensible expansión de la base importadora y de la pérdida de mercado de los productos nacionales.

En cierto modo, la liberalización comercial fue asimétrica y parcial. A la vez que se han liberado las importaciones se ha restringido el potencial exportador. Esta incoherencia es un legado de las viejas normas de fomento que intentaron desarrollar un sector industrial orientado hacia el mercado interno y otro orientado hacia las exportaciones. En la práctica, ello devino en una economía exportadora dual con un segmento privilegiado y plena libertad de mercado, y otro sujeto a restricciones que aún perduran. La diferencia es clara en el desempeño exportador de las zonas francas y de los sectores tradicionales.

De hecho, la reforma comercial ha tenido como consecuencia el agravamiento de la restricción de la balanza comercial (véase de nuevo el cuadro III-6); ha incrementado también las cuentas fiscales (véase de nuevo el cuadro III-4) ante las variaciones en el precio de los combustibles y las ha hecho más dependientes del comportamiento de las importaciones. Por otra parte, la apertura comercial ha acercado más el nivel de precios internos al externo y ha contribuido a abatir la inflación.

Con todo, la evolución de la economía pudo sobreponerse a la vulnerabilidad fiscal debido a la combinación de políticas y factores favorables. Por un lado, las autoridades establecieron control del gasto fiscal y del crédito interno neto; y los ingresos crecieron por la disminución de los precios del petróleo y el aumento de las recaudaciones asociadas a la importación. Los precios internacionales del petróleo aumentaron el

Cuadro III-8

**EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES
DEL PETRÓLEO, RECAUDACIÓN POR DIFERENCIAL
DEL PETRÓLEO Y POR IMPORTACIONES, 1991-1999**

	1985	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Petróleo		20.56	18.46	17.10	18.32	22.05	20.34	14.42	19.24
Recaudación por diferencial	0.0	1.30	1.60	1.40	1.40	1.30	1.70	1.80	1.00
Recaudación por importaciones	2.2	5.30	5.40	4.50	4.20	3.90	4.40	4.50	4.70

Fuente: CEPAL y FMI (Estadísticas Financieras Internacionales).

Nota: Los precios del petróleo son el promedio anual de los precios internacionales al mayoreo, West Texas Intermediate (WTI) expresados en dólares por barril. Las cifras fiscales están expresadas en porcentajes del PIB.

diferencial a favor del gobierno y las importaciones crecientes quedaron gravadas por los impuestos correspondientes y por el ITBIS (véase el cuadro III-8).

En el frente externo, la brecha comercial fue compensada en alto grado por el aumento de las remesas familiares del exterior, los ingresos de zonas francas y la inversión extranjera directa. Entre 1991 y 1999, estos conceptos aumentaron su grado de cobertura del déficit comercial en 28, 18 y 34 puntos porcentuales, respectivamente (véase el cuadro III-9).

Cuadro III-9
GRADO DE COBERTURA DEL DÉFICIT COMERCIAL, 1991-1999
(Porcentajes)

	Zonas francas	Remesas	IED
1991	32.1	36.1	13.5
1992	24.2	26.8	11.1
1993	52.0	61.9	13.1
1994	55.5	67.7	14.3
1995	64.8	71.3	29.8
1996	57.4	69.7	5.8
1997	59.1	67.8	21.1
1998	53.5	75.9	26.7
1999	49.7	63.8	47.7

Fuente: CEPAL (1999)

Nota: IED = inversión extranjera directa.

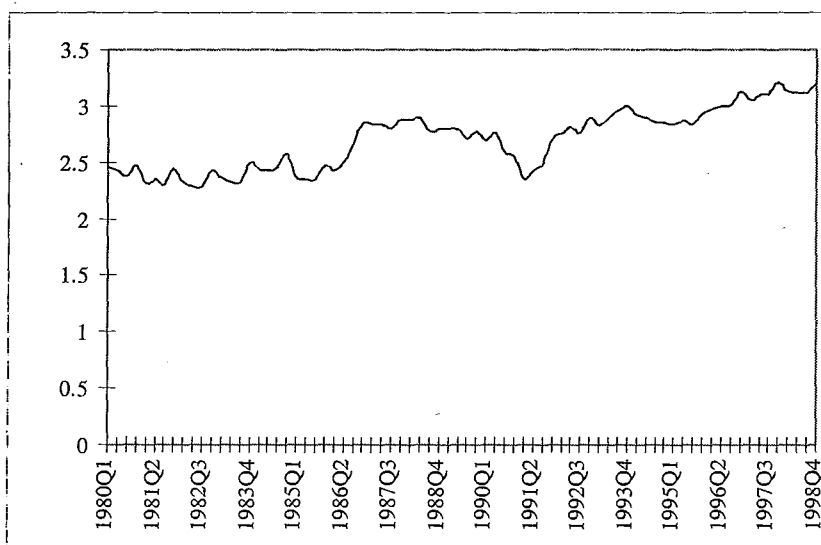
Por último como se dijo, el comportamiento de los agentes jugó un papel importante en el mantenimiento de la estabilidad. Por una parte, se notó un aumento de la confianza de los agentes económicos. La tendencia de saldos monetarios reales marcó un claro punto de inflexión a partir de la puesta en marcha del programa y siguió aumentando a lo largo de la década (véase el gráfico III-4). Por otra parte, el gobierno y las autoridades mantuvieron el compromiso de asegurar la estabilidad macroeconómica y además aprovecharon los factores mencionados para aplicar una serie de instrumentos y medidas que evitaran desequilibrios en ambos frentes (fiscal y externo). Se controló el gasto mediante la imposición de límites al crédito del Banco Central. Se adoptaron medidas temporales en distintos momentos que se orientaron a evitar aumentos no deseados en las importaciones (congelamiento de excedentes bancarios, límites a la expansión de la cartera de préstamos de la banca comercial y aumentos de la comisión bancaria).

La importancia que puede tener la conducta de las autoridades y del gobierno para asegurar el éxito de un plan de estabilización como el implementado en 1990 se hace

patente no sólo por la historia de la década de los ochenta aquí descrita, sino también por la experiencia más reciente de muy corto plazo de principios de la década de los noventa. Entre 1993 y 1995 las autoridades gubernamentales, animadas por expectativas económicas favorables, reiniciaron un proceso expansivo que tuvo consecuencias desfavorables. El superávit fiscal registrado luego de la aplicación del NPE disminuyó de 2.3% del PIB en 1990-1992 a 0.1% en 1993-1995. El crecimiento del PIB cayó de 9% en 1992 a 4.3% en 1994, y la inflación volvió a situarse en un nivel de dos dígitos (14.3%). En 1995 se volvieron a adoptar políticas congruentes con una disciplina fiscal y monetaria como vehículo para asegurar un crecimiento estable a largo plazo.

Gráfico III-4

SALDOS MONETARIOS REALES.



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

ESCALA LOGARÍTMICA, 1980-1998

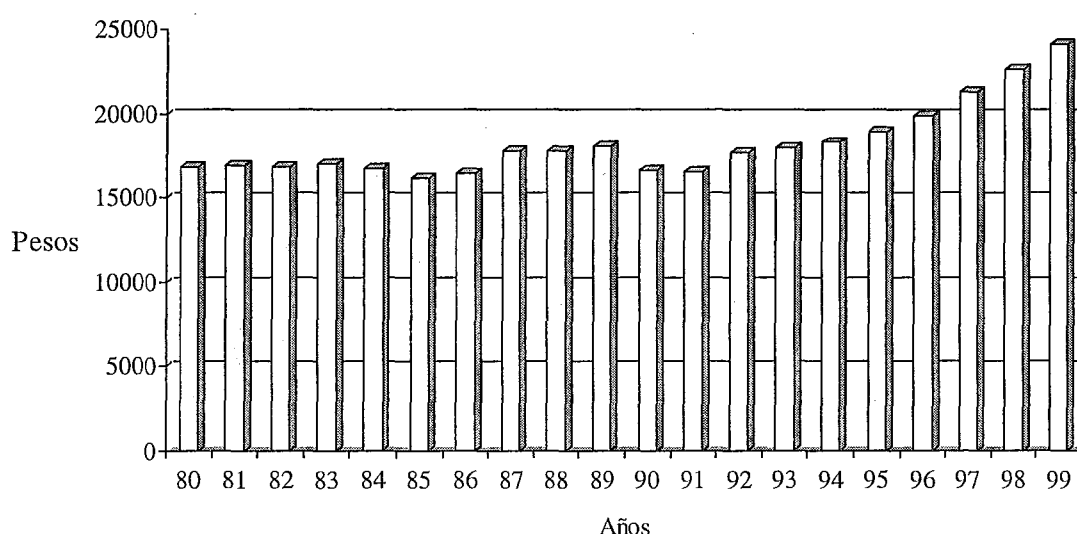
En suma, la combinación de fenómenos favorables y de medidas coyunturales no sólo evitó que aflorasen las tensiones entre los cambios estructurales y las políticas estabilizadoras, o que resurgieran los desequilibrios de décadas anteriores, sino que impulsaron un crecimiento económico intenso y muy superior al promedio latinoamericano en la década de los noventa.

c) Las políticas económicas del NPE vistas a finales de la década

Salvo en 1990, la República Dominicana ha tenido registrado un crecimiento económico alto y sostenido. El PIB prácticamente duplicó su tasa anual de expansión en los noventa (5%) frente al 2.5% de los ochenta. El PIB por habitante, que se estancó durante la década anterior, acusó una tendencia alcista, sobre todo a partir

de 1995. Al respecto, téngase en cuenta que el producto por habitante de América Latina y el Caribe sólo creció alrededor de 1.5% en los noventa, en tanto que la República Dominicana este porcentaje fue aproximadamente el doble (véase el gráfico III-5).

Gráfico III-5
PIB POR HABITANTE
(Pesos de 1991)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

En este período la economía de la República Dominicana experimentó altas tasas de crecimiento (7%) con tasas de inflación de un dígito (7.3% en promedio). El crecimiento ha sido impulsado fundamentalmente por los sectores construcción, turismo y comunicaciones, y la inflación ha sido controlada con el uso del tipo de cambio como ancla nominal y con políticas monetarias de corte restrictivo.²²

La política monetaria se ha orientado esencialmente al control del gasto y más específicamente al control de la absorción, para evitar desequilibrios de la cuenta comercial que pudieran poner en peligro las metas inflacionarias. Las medidas han consistido en el abandono del encaje legal como principal instrumento de política monetaria y su sustitución por los certificados de participación para esterilizar au-

22. También contribuyó la pérdida de importancia de los precios del petróleo en el índice de precios y en el PIB.

mentos no deseados en la oferta monetaria y, por ende, en la demanda agregada. Como medidas preventivas, las autoridades han congelado parte del sobrante del encaje legal, así como la emisión de certificados de participación. El manejo cuidadoso de la política monetaria ha generado credibilidad que, junto con el crecimiento productivo, se ha manifestado en el aumento de los saldos monetarios reales.

La política fiscal ha logrado sostener presupuestos equilibrados y aumentar la participación de los impuestos en el PIB (13.8% en 1995 y 15% en 1998).²³ Visto desde la perspectiva de erogaciones, el punto focal de la política fiscal (especialmente a partir de 1996) ha sido la reducción de la participación de los gastos de capital y el incremento de la participación de los gastos corrientes,²⁴ con el fin de responder a objetivos sociales.

Sin embargo, los resultados financieros poco saludables de las empresas públicas han forzado un flujo de transferencias netas que representan 29% de los gastos corrientes y 2% de los gastos totales (1998) y que obstaculizan la ampliación de los programas sociales. El proceso de privatización posiblemente acreciente la capacidad discrecional del presupuesto gubernamental.

Por el lado de los ingresos, el desempeño fiscal sigue dependiendo de los impuestos al comercio exterior y del impuesto al precio de los carburantes. La recaudación por concepto de ambos impuestos pasó de representar 29% a 42% de los ingresos del gobierno central en el período comprendido entre 1985 y 1998.

Al ligar directamente el comportamiento fiscal a variables asociadas al desempeño externo de la economía, se crea un vínculo poco sano entre el sector externo y el fiscal: el aumento en las importaciones empeora la balanza comercial, pero mejora la situación presupuestaria.

A pesar de las intenciones manifiestas de reducir el peso de los impuestos al comercio exterior en las cuentas fiscales, el problema no se ha resuelto. Otras fuentes de ingreso, como el impuesto sobre el valor añadido, apenas han incrementado su peso en los ingresos totales (18% y 19% de todos los ingresos tributarios entre 1995 y 1998). Por eso, en algunas circunstancias coyunturales, el gobierno ha recurrido a imponer gravámenes específicos para alcanzar el equilibrio fiscal.

Ya se han dado los primeros pasos para reducir las tasas arancelarias e incrementar los impuestos internos. En 1997 se aplicó un arancel de 0% a las importaciones de insumos y maquinaria. En 1997 y 1998, las propuestas de reformas tributaria y arancelaria fueron sometidas a la cámara legislativa. La reforma contempla la reducción de las tarifas arancelarias y de su dispersión e incluye la propuesta de incrementar la tasa del impuesto sobre el valor añadido de 8% a 12%.

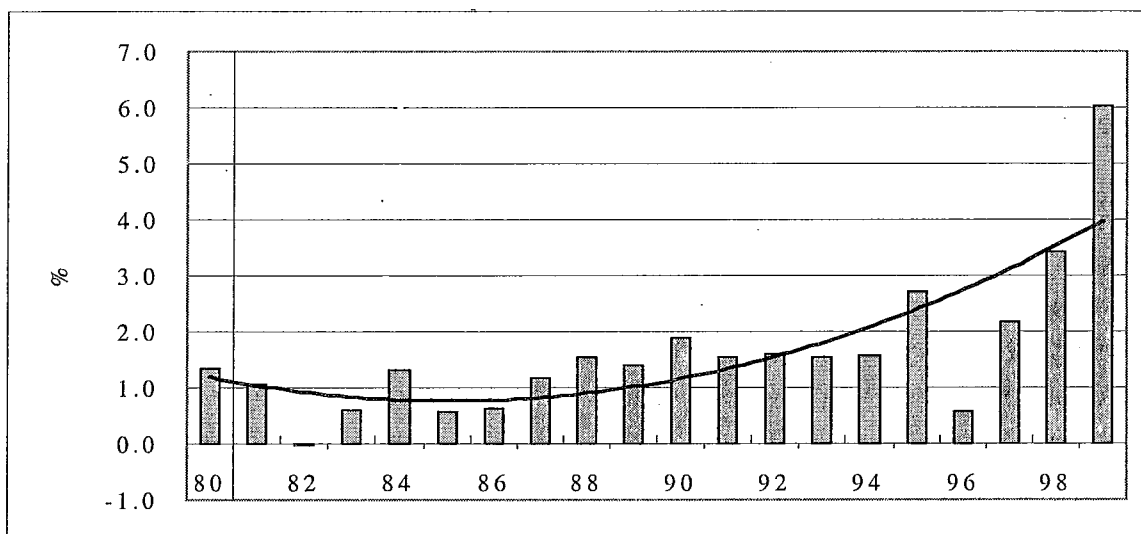
23. Se refiere al presupuesto del gobierno según la metodología de flujo de caja.

24. La participaciones del gasto corriente y de capital habían de representar 60% y 40% del gasto total del gobierno central.

La evolución de las exportaciones tradicionales ha sido poco favorable, mientras la de las zonas francas ha prosperado de manera sustancial, aumentando su participación en las importaciones totales.²⁵ Por lo demás, debido a los altos niveles de consumo y al tipo de cambio sobrevaluado, las importaciones han crecido sustancialmente, sobre todo a partir de 1996. El resultado final ha sido un déficit en la balanza comercial (16% del PIB en 1998), y un aumento de la importancia de los aranceles en los ingresos fiscales. Sin embargo, el crecimiento de las remesas y la balanza de servicios positiva han permitido que el déficit en cuenta corriente sólo sea de 3% del PIB.

Las cuentas financieras y de capital de la balanza de pagos han mejorado de forma apreciable. La reducida deuda externa y las corrientes de inversión extranjera directa han acrecentado los flujos netos de capital del exterior. A fines de la década de los noventa las entradas netas ascendieron a más de 1 700 millones de dólares (2 821 millones de entrada y 1 113 de salida). La inversión extranjera directa, factor esencial para el equilibrio de la balanza de pagos, ha aumentado significativamente (véase el gráfico III-6).

Gráfico III-6
Inversión extranjera directa, 1980-1999
(Porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de la República Dominicana.

25. El gobierno ha introducido la Ley de Fomento a la Exportación, que debería en principio otorgar incentivos a las exportaciones de productos tradicionales.

Entre 1980 y 1999 los flujos de inversión extranjera directa aumentaron de 92 millones de dólares a 1 352 millones. La inversión extranjera ha estado ligada a las actividades punteras de la década de los noventa (turismo, zonas francas y telecomunicaciones), mientras que la proporción de estos flujos financieros en los sectores tradicionales ha disminuido de manera considerable (véase de nuevo el cuadro III-9). En 1999 la composición de la inversión reflejó el proceso de capitalización de la CDE (47% del total), las inversiones en el área turística (22%) y las de telecomunicaciones (16%). Por su parte, la participación de la zona franca representó un monto poco significativo, no obstante que la inversión registrada por empresas extranjeras en zonas francas llegó a ser 71% del total de este sector.

d. El crecimiento económico en los noventa

1. Una primera aproximación al crecimiento económico

El crecimiento económico de la República Dominicana durante la década de los noventa y en particular durante su segunda mitad, sin lugar a dudas ha sido un fenómeno singular. En términos del PIB y del producto por habitante, la tasa de crecimiento ha sido de 2.3% y 0.3% para 1990-1994, y de 7.5% y 5.7% para 1995-1999. Medido en términos de ingreso real disponible, las tasas de crecimiento han sido similares.

La explicación de este dinamismo reside fundamentalmente en que las políticas de desarrollo emprendidas durante la década de los ochenta estuvieron orientadas a cambiar la senda de expansión de la economía. En esencia, las medidas de intervención trataron de acentuar la acumulación de capital, desarrollar la capacidad empresarial y formar capital humano. De ese modo, se gestó un cambio estructural que consistió, a grandes rasgos, en el aumento relativo de la importancia de los sectores no comercializables en la producción, y que poco a poco permitió elevar la tasa de crecimiento de la economía, pero cuyos efectos no se hicieron plenamente presentes en los ochenta, ya que los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos resultaron dominantes.

En el siguiente decenio se puso en práctica además una segunda clase de políticas para paliar las restricciones de las cuentas públicas y externas mediante políticas de carácter monetario y fiscal, y aprovechar las condiciones externas favorables. Éstas permitieron acercar el producto histórico al producto potencial y generar el marco de estabilidad para materializar las posibilidades de crecimiento que emanaron de este cambio estructural. Esta idea se ilustra en el cuadro III-10, donde se muestra que los sectores con mayor capacidad para atraer inversión extranjera directa son justamente los sectores no comercializables.

El aprovechamiento y la misma sustentabilidad de las mayores tasas de crecimiento es atribuible a que pudieron superarse los desajustes latentes de orden fiscal y de pagos externos. La estrategia, sin embargo, ha tenido un costo: el continuo *crowding-out* (desplazamiento) de algunos sectores productores de comercializables.

2. La economía dual

El cambio estructural y las políticas económicas aplicadas en las últimas décadas, con marcados sesgos en los sistemas de incentivos y desincentivos, han venido conformando una economía dual con sectores dinámicos (como las zonas francas, el turismo, la construcción y las telecomunicaciones) y ramas rezagadas, como la industria manufacturera nacional y la agricultura, cuyas exportaciones tradicionales sufren una evolución desfavorable.

Cuadro III-10

PARTICIPACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1970-1999

	1970-1979	1980-1989	1990-1998
Agropecuaria	0.1	0.1	0.0
Minería	13.5	5.6	2.4
Productos alimenticios	24.4	21.1	12.6
Bebidas y tabaco	8.6	4.4	3.3
Textiles y prendas de vestir	0.3	1.0	0.4
Productos de cuero	0.0	0.0	0.0
Actividad madera	0.3	0.2	0.0
Sustancias químicas y productos químicos	8.4	12.9	11.8
Fabricación de productos metálicos	1.8	2.9	2.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.3	21.5	39.1
Finanzas, seguros, bienes raíces, servicios comerciales y turismo	20.3	18.4	15.9
Comercio	17.1	11.9	6.2
Otros	0.0		5.8

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

3. Indicadores de los sectores de actividad económica

Entre 1980 y 1999 el crecimiento de los sectores no comercializables es significativamente mayor en promedio al de los sectores comercializables, y la divergencia entre ambos tiende a aumentar en el tiempo (véanse los cuadros III-11, III-12 y III-13). Entre 1980 y 1985 la tasa promedio de crecimiento de los sectores comercializables fue de 1% y la de los no comercializables de 7.2%. Entre 1980 y 1999, las disparidades se incrementan 2% (5.9% y 7.6%, respectivamente). Se acrecienta así la participación de los sectores de producción no comercializables: en 1980-1985 y 1995-1999 aumenta de 15% a 27%, mientras que la de los sectores comercializables cae de 39% a 33%.

Los sectores productores de artículos no comercializables aumentan también sensiblemente su aportación en el incremento del producto durante el período 1980-1999 (véase de nuevo el cuadro III-12). Entre 1980-1985 representan 20% del crecimiento, pero ya en el período 1995-1999 su participación es de 44% (17% para la construcción, 10% para hoteles, bares y restaurantes, 8% para transporte y comunicaciones y 2% para electricidad, gas y agua). En cambio, los sectores comercializables parecen haber disminuido su contribución al crecimiento del PIB (26% y 22% entre 1980-1985 y 1995-1999).

Cuadro III-11

CRECIMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1980-1999

Ramas de actividad económica	Crecimiento (porcentajes)				Participación			
	1980-1985	1986-1989	1990-1994	1995-1999	1980-1985	1986-1990	1995-1999	1990-1994
Comercializables	1.3	3.0	1.0	3.6	38.7	36.9	35.9	33.0
Agricultura	1.5	0.3	-3.9	5.7	10.2	8.7	6.7	5.9
Minería 0.7	1.8	3.4	-0.5	2.5	2.4	1.6	1.5	
Manufactura	1.8	6.9	3.6	5.2	20.6	20.9	22.2	20.7
Zonas francas	17.5	31.3	11.0	4.0	0.8	2.5	4.4	4.5
No comercializables	7.2	12.4	6.5	11.1	14.9	18.3	21.3	26.9
Construcción	1.5	16.5	4.6	14.8	5.0	6.1	6.8	8.7
Hoteles, bares y restaurantes	18.8	20.2	7.7	11.6	2.1	4.0	5.2	7.0
Transporte	3.5	10.7	8.3	13.2	3.5	3.6	4.2	5.1
Electricidad y agua y comunicaciones	5.1	2.1	5.0	4.8	5.6	5.5	5.4	5.3
Comercio	2.7	2.2	-0.4	9.2	16.8	15.0	12.7	13.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

En términos de producto por habitante, ambos segmentos económicos alcanzan en el período 1991-1999 la misma tasa de expansión (20%). No obstante, el aporte al producto por trabajador es más elevado en el grupo de no comercializables (véase de nuevo el cuadro III-13).

Cuadro III-12
CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO Y PIB POR HABITANTE

Ramas de actividad económica	Crecimiento				Participación (porcentajes)			
	1980-1985	1986-1989	1990-1994	1995-1999	1980-1985	1986-1990	1995-1999	1990-1994
Comercializables	26.4	28.8	27.5	22.4	...	...	81.7	97.3
Agricultura	6.1	0.5	-13.5	4.5	...	...	116.7	112.9
Minería	-2.0	0.4	-4.1	-0.05	...	...	76.5	94.4
Manufactura	14.6	26.2	35.4	14.6	...	...	105.4	113.9
Zonas francas	5.2	11.1	19.2	2.4				
No comercializables	19.8	39.9	53.7	43.7	...	...	101.6	120.7
Construcción	1.8	16.4	12.0	16.5	...	...	117.8	128.0
Hoteles, bares y comunicaciones	12.1	12.1	16.9	10.3	...	...	99.0	114.0
Transporte y restaurantes	2.0	5.6	10.6	7.9	...	...	108.3	132.9
Electricidad y agua	9.6	3.0	4.7	1.9	...	...	92.9	114.6
Comercio	16.2	6.4	-3.9	15.9				

Fuente: CEPAL sobre la base de datos oficiales. Nota: El PIB por habitante es un índice cuya base es 1990. La contribución al crecimiento no suma 100 porque se han omitido algunos sectores.

Entonces, de alguna manera la productividad del sector no comercializable es mayor que la del resto de la economía (véase de nuevo el cuadro III-12). De aquí se desprende que la principal fuente de crecimiento no reside en la ampliación de la oferta de factores, sino más bien en el acrecentamiento de la productividad de las actividades dinámicas de no comercializables.

Cuadro III-13

PARTICIPACIÓN Y VARIACIÓN EN LA CREACIÓN DE EMPLEO

Ramas de actividad económica	Participación en el empleo				Variaciones en la creación de empleos			
	1996	1997	1998	1999	1980-1985	1986-1990	1995-1999	1990-1994
Comercializables	38.6	38.2	35.8	35.3	...	...	-2.8	4.7
Agricultura	19.9	20.0	17.1	17.6	...	...	-8.8	10.5
Minería	0.35	0.32	0.28	0.25	...	...	7.9	-9.6
Manufactura	18.5	17.9	18.4	17.5	...	...	2.9	1.2
No comercializables	18.7	19.1	19.1	19.7	...	...	5.5	7.7
Construcción	6.7	6.8	6.9	7.1	...	...	4.8	13.5
Hoteles, bares y restaurantes	4.8	4.8	4.8	4.8	...	...	5.1	7.1
Transporte y comunicaciones	6.7	7.0	6.9	7.3	...	...	6.2	4.5
Electricidad y agua	0.5	0.5	0.5	0.5	...	...	35.8	-4.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

4. Las restricciones fiscal y externa

Tradicionalmente se considera que un déficit fiscal es insostenible cuando genera aumentos incontrolables de la deuda pública, o cuando los intereses repercuten excesivamente en los contribuyentes mediante tasas impositivas y producen una distribución poco equitativa de la carga de la deuda pública (Sawyer, 1998). El concepto de sostenibilidad suele incluir la deuda interna. No obstante, en el caso de la República Dominicana la deuda interna del gobierno ha sido básicamente deuda administrada, es decir, que se contabiliza y paga sin los intereses. Por lo demás, en el país la deuda externa es la principal restricción al gasto gubernamental.

Las disminuciones de la deuda externa como proporción del PIB y del tipo de interés externo aumentan el área de sustentabilidad fiscal. Durante los noventa, la reducción de intereses reales internacionales, la estabilidad cambiaria y la renegociación de la deuda permitieron ensanchar el margen de maniobra de las autoridades. De hecho, la reducción de la deuda externa (de 60% a 20% del PIB entre 1991 y 1998) logró que el superávit fiscal estimado sostenible disminuyera de 8% a 2% (véase el cuadro III-14). Además, debido a políticas de control del gasto, la diferencia entre el resultado fiscal actual y el déficit de estabilidad se redujo significativamente en el mismo período.

La sostenibilidad del déficit fiscal depende también de la tasa de crecimiento del producto, consistente con una determinada brecha externa. Es decir, la sostenibilidad fiscal debe ser compatible con una brecha externa también sostenible.²⁶

El crecimiento del producto compatible con un déficit de la cuenta corriente es función de la demanda externa, de los términos de intercambio, de la elasticidad ingreso de las importaciones y de la razón de exportaciones a importaciones. Según esta formulación, un aumento de la elasticidad ingreso de las importaciones, una disminución de la razón exportaciones a importaciones, o de la demanda externa, disminuirían la tasa de crecimiento sostenible. También puede pensarse que el aumento de la elasticidad ingreso de las importaciones, que fuera compensado con la elevación de la razón de las exportaciones a importaciones, aumentaría la tasa de crecimiento asequible.

Cuadro III-14

LÍNEA DE SUSTENTABILIDAD CON DEUDA INTERNA Y EXTERNA

Años	D/Y	D_e/Y	r_i	r_e+d	g	Línea de superávit de estabilidad	Resultado fiscal actual	Margen de maniobra
1991	3.0	60.3	25.7	14.60	1.0	8.20	3.3	-4.90
1995	6.2	31.7	18.7	5.78	4.8	2.13	0.7	-1.43
1998	6.2	21.3	16.0	9.00	7.3	2.36	1.0	-1.36

Fuente: Sobre la base del Banco Central de la República Dominicana (1991-1998), Pellerano (1998), y CEPAL (1999).

Nota: Los cálculos de la línea de superávit de estabilidad se realizaron sin tener en cuenta los tipos de interés internos.

En la República Dominicana se han dado condiciones favorables en la última década. La demanda externa ha aumentado significativamente y ha compensado con creces la caída de los términos de intercambio (véase el cuadro III-15), lo que ha permitido mantener tasas sostenibles de desarrollo más altas.

Por otra parte, la elasticidad ingreso de las importaciones se ha incrementado a cerca de 2, pero también lo ha hecho la razón de las exportaciones a importaciones. En suma, hay una tendencia a importar más, pero también la economía ha sido capaz de financiar una mayor proporción de las importaciones. Por consiguiente, el producto ha crecido a tasas elevadas, sin incurrir en desequilibrios externos que pongan en peligro la trayectoria de crecimiento de la economía.

26. El concepto de brecha externa sostenible puede definirse como aquel déficit en balanza comercial que puede financiarse ya sea vía ingresos procedentes de remesas o a través de la inversión extranjera directa.

En resumen, la política del NPE permitió flexibilizar la restricción fiscal a partir de una deuda externa menor en proporción del PIB, aunada a un mayor crecimiento económico sostenible en términos externos. La afluencia de inversión extranjera directa podrá permitir que la economía mantenga las tasas de crecimiento económico actuales con mayores desequilibrios en cuenta corriente, o bien aumentar las tasas sostenibles de crecimiento en términos externos, manteniendo la proporción del déficit en cuenta corriente en términos del PIB.

Cuadro III-15

COMPORTAMIENTO DE VARIABLES EXTERNAS

	1980-1985	1986-1990	1991-1994	1995-1999
Demanda externa	2.05	2.65	1.88	3.98
Términos de intercambio	13.00	-7.00	1.50	-4.30
Elasticidad ingreso de las importaciones	1.13	1.27	1.70	
Exportaciones/importaciones de bienes	0.66	0.48	0.50	0.68
Exportaciones/importaciones de bienes y servicios	0.79	0.85	0.82	0.89

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales

E. Conclusiones

A fines de la década de los ochenta, la República Dominicana registraba desequilibrios que condujeron a una crisis económica. A principios de la década de los noventa se puso en marcha un plan de estabilización. El Nuevo Programa Económico (NPE) también incorporó una serie de reformas destinadas a liberalizar el sector financiero, mejorar la inserción externa y la recaudación fiscal. Luego de instrumentar el programa, el país ha experimentado estabilidad macroeconómica con elevadas tasas de crecimiento. Estas últimas son reflejo del cambio estructural iniciado en los años ochenta. El NPE trató de instrumentar otras reformas estructurales más cercanas a las exigencias de la globalización: liberalización comercial, desregulación, privatización de empresas públicas.

A partir de esos años el segmento de la economía compuesto por los sectores comercializables (agricultura, minería, manufactura) ha perdido importancia en el producto. Por el contrario, los sectores no comercializables han tenido una evolución opuesta: en conjunto, han aumentado su crecimiento de 2% en 1980-1985 a 8% para

1995-1999. De manera similar, su participación en el producto se ha elevado de 42% a 52% y su participación en el crecimiento económico ha pasado de 27% a 67%.

La transformación estructural se benefició de condiciones externas favorables, pero es resultado esencial de las políticas económicas que favorecieron nuevas actividades y dejaron rezagados los sectores tradicionales. El turismo y las zonas francas constituyen el fruto de políticas explícitas de fomento selectivo. Tratamientos diferenciales en el régimen impositivo, el canje de divisas, o en el otorgamiento de subsidios, atraieron inversiones y multiplicaron la rentabilidad de las actividades prioritarias.

Aparte de que el proceso de reformas no está finiquitado ni sus resultados pueden apreciarse plenamente, han comenzado a surgir las tensiones políticas inevitables al alterarse la composición de ganadores y perdedores en la transición, y al quedar en evidencia la oposición entre objetivos de largo alcance y las exigencias del equilibrio macroeconómico inmediato. A título ilustrativo, adviértase que la apertura comercial, que incrementó considerablemente las compras externas de bienes (15% del producto), ha acentuado la dependencia fiscal del comercio exterior en lugar de aliviarla. De la misma manera, la desregulación del comercio foráneo afecta negativamente a los sectores tradicionales de exportación y a la vez impide abatir los costos de los insumos de la planta productiva nacional.

Los méritos del NPE son, sin embargo, importantísimos. En primer término, logró la estabilización macroeconómica en un lapso relativamente breve. En segundo, permitió aprovechar el potencial de crecimiento que se asociaba a las reformas estructurales anteriores. La conjugación de estabilidad y crecimiento ha constituido un ingrediente fundamental para aumentar los flujos de inversión foránea y la demanda del sector turismo. Por último, estos resultados no son ajenos al uso de un instrumental de política económica que ha mezclado con acierto medidas de precios y controles cuantitativos, hasta ahora de manera eficaz dadas las circunstancias específicas de la República Dominicana.

Desde luego, han surgido costos que habrá que pagar. Las políticas del NPE han situado las cargas en los sectores productivos tradicionales. Por ejemplo, el uso del tipo de cambio como ancla antiinflacionaria ha provocado la elevación de los tipos de interés, es decir, costos elevados y restricciones de acceso al crédito a muchas empresas nacionales. Ese fenómeno, la apreciación del tipo de cambio en algunos períodos o los precios de los productos energéticos, restan competitividad artificialmente a los productores nacionales, ya sea en los mercados exportadores o en el interno.

En el futuro, el país tendrá que elegir un camino intermedio entre dos sendas extremas: permitir que la República Dominicana se transforme en una economía predominantemente de servicios e impulsar esta opción, o rescatar los sectores rezagados, vinculándolos de alguna manera a las actividades dinámicas de vanguardia que, por otra parte, también habrán de revitalizarse y diversificarse.

Bibliografía

Aristy Escuder, Jaime (1999), *Liberalización de la balanza de pagos: efectos sobre el crecimiento, el empleo y la productividad. El caso de la República Dominicana*, mimeo, Santo Domingo, junio.

Ceara Hatton, Miguel (1990), *Tendencias estructurales y coyuntura de la economía dominicana 1968-1983*, Centro de investigación Económica, INC., República Dominicana.

Coutts, K., Guiliany Cury, H., y Pellerano (1986), F. "Stabilization programmes and structural adjustment policies in the Dominican Republic", *Labour and Society*, Vol. 11, No. 3, septiembre.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (1999), *Dominican Republic*, Selected Issues, IMF Staff Country Report.

Jaque García, Rodrigo (1997), "Impacto del tipo de cambio real en la economía dominicana, antecedentes y perspectivas" en Banco Central de la República Dominicana, *Nueva literatura económica dominicana*, Santo Domingo.

Kaminsky, G. L. y Reinhart, C. M. (1999), "The twin crisis: The causes of banking and balance of payments problems", *American Economic Review*, junio.

Martí Gutiérrez, Adolfo (1997), *Instrumental para el estudio de la Economía Dominicana*, Base de datos (1947-1995), Editora Búho, República Dominicana.

Moya Pons, Frank (1992), *Empresarios en conflicto, políticas de industrialización y sustitución de importaciones en la República Dominicana*, Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales, Santo Domingo.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (1996a), "Dominican Republic. Minutes of Meeting" (WT/TPR/M/11) *Trade Policy Review* (mimeo).

——— (1996b), *Examen de las políticas comerciales. República Dominicana*. Informe de la Secretaría (WT/TPR/S/11) (mimeo).

Capítulo IV

Evolución, desafío y perspectivas de la política fiscal

Introducción

La política fiscal de las últimas dos décadas ha estado marcada por cambios de política económica y por modificaciones institucionales. Entre los primeros deben destacarse aquellos generados por la adopción del NPE en 1990 (véase el recuadro IV-1), y entre las segundas, las reformas fiscales aprobadas en 1992 (véase el recuadro IV-2). Ambas clases de transformaciones fueron respuestas, por una parte, a crisis económicas internas y, por otra, a procesos de reinserción internacional de la economía dominicana en el contexto regional.

Recuadro IV-1

ASPECTOS FISCALES DEL NUEVO PROGRAMA ECONÓMICO (1990)

El Nuevo Programa Económico (NPE), adoptado a partir de la segunda mitad de 1990, impuso la disciplina fiscal mediante una amplia reforma impositiva y una contracción del gasto basada en la reducción de subsidios y severos controles.

Siguiendo el NPE, del lado de los ingresos se hicieron una reforma arancelaria (septiembre de 1990) y una reforma tributaria (junio de 1992), cuyas principales características están descritas en el recuadro IV-2.

La reforma arancelaria redujo las tasas y su dispersión. En ese momento se definieron siete aranceles ad valorem que iban de 5% a 35%, cuando anteriormente eran más de 100 y llegaban hasta una tasa máxima de 200%. Además estos nuevos aranceles se aplicarían, en adelante, a los valores fob de las importaciones y no, como antes, a sus valores cif.

A partir de la promulgación del nuevo Código Arancelario los impuestos a las importaciones se liquidaron al tipo de cambio del mercado libre. Al mismo tiempo, se eliminó la mayoría de las cuotas y de los requisitos de permisos y licencias a la importación.

La disminución de las tarifas y el número de aranceles se complementó en 1990 con un impuesto selectivo al consumo importado (decreto 340-90) que imponía tasas adicionales al arancel entre 5% y 80%. En 1991 este impuesto fue eliminado para los bienes no esenciales (decreto 366-91). También en 1990 se estableció un recargo temporal de 15% a la importación, que fue reduciéndose gradualmente a 10%, luego a 4%, para eliminarse finalmente en 1995.

Los precios internos del petróleo fueron duplicados, y en 1991 se impuso el diferencial entre el precio de refinería –dependiente directamente del precio internacional y del tipo de cambio– y el precio interno, que se convertiría en una fuente relevante de ingresos fiscales (véase más adelante el recuadro IV-4).

En enero de 1991 se puso en práctica la comisión cambiaria sobre las transacciones de divisas que recauda el Banco Central. Su tasa inicial fue de 2.5%, que luego sería disminuida a 2%, para ubicarse finalmente en 1.5%.

Del lado de los gastos, se disminuyeron los subsidios a las empresas públicas y se eliminaron aquéllos a la electricidad, el azúcar y los productos de trigo. A la vez, se acentuó la reducción de la inversión pública, que venía dándose desde 1987, y se redujeron algunas partidas de gasto social.

Los cambios de las políticas de ingresos y gastos fueron acompañados por el inicio de reformas estructurales relativas a la administración tributaria y presupuestaria del gobierno.

Fuente: Peguero *et al.* (1994); OMC (1996); Fundación Economía y Desarrollo Inc. (1996), FMI (1999).

El NPE tuvo como objetivo ajustar los balances fiscal y externo para restituir los flujos de divisas y de mercancías provenientes del resto del mundo. En ese entorno crítico las nuevas políticas adoptadas recibieron la influencia decisiva de las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales. A su vez, la reforma fiscal de 1992 se propuso cambiar los niveles y las composiciones de los ingresos y los gastos gubernamentales para asegurar, en el largo plazo, equilibrios que evitaran crisis como las vividas durante la década de los ochenta.

Este capítulo se concentra en *el desempeño de la política fiscal desde un punto de vista macroeconómico* y, a la vez, en *la descripción de los límites institucionales* que enfrenta. Es importante mencionar desde el principio que la evaluación de la política fiscal en términos de eficiencia y equidad, como correspondería hacerlo desde la perspectiva de la economía pública, no se realiza en estas páginas.

Recuadro IV-2

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA TRIBUTARIA (1992)

El nuevo Código Tributario modifica aspectos centrales tanto de la imposición directa como de la indirecta.

El impuesto sobre la renta de las personas físicas disminuyó su tasa máxima de 71% a 30%, para llegar en tres años a 25%. Se fijaron tres tramos de ingresos gravables. A la vez, se estableció una remuneración exenta del impuesto que es menor que la anterior y se generalizaron los tipos de gastos deducibles.

El impuesto sobre la renta de las sociedades se aplica a un solo tramo de ingresos y deben pagarlo tanto las empresas privadas como las públicas. Quedan eliminados los incentivos fiscales a las empresas, excepto para aquellas que operen en las zonas francas.

El impuesto a las transferencias de bienes industrializados y servicios (ITBIS) aumentó su cobertura agregando las materias primas importadas y servicios anteriormente no incluidos. Su tasa pasó de 6% a 8%. De todas formas permanecieron exentos: i) los bienes de exportación; ii) mercancías de producción nacional tales como productos agrícolas y ganaderos sin transformación, legumbres y hortalizas, cereales elaborados, café molido, cacao elaborado, arroz, azúcar y miel, pan y harina, carbón vegetal, sal, leche, queso y mantequilla, aves de corral y huevos, medicamentos, abonos, cerillas y libros; iii) productos importados como maíz y trigo, arenques y bacalaos salados, leche, petróleo y derivados, abonos, fungicidas y libros, y iv) los servicios de publicidad, correos, el cine, los seguros, las actividades financieras, la educación, la salud, el transporte, y el alquiler de viviendas, entre otros.

Por ejemplo, el monto de las ventas de bienes exentos alcanzó 20% del total en 1995. Gran número de comercios y de distribuidoras venden ambas clases de bienes y las exenciones suelen ser distintas según sean de producción nacional o importados, de manera tal que se generan incentivos para disminuir la aplicación del ITBIS.

El impuesto selectivo al consumo (ISC) cambió sus tasas específicas por tasas ad valorem (en particular para bebidas, tabacos y bienes de lujo). También se pasa de bases en volumen a bases en valor. Se eliminaron las leyes de más de 100 tipos de impuestos, y en el nuevo código se definen tasas de 10% a 15% para productos nacionales y de 5% a 80% para importados. Las mercancías nacionales sujetas a este impuesto son, principalmente, bebidas alcohólicas y derivados del tabaco, y las importadas agregan a las mencionadas automóviles, aparatos electrodomésticos como acondicionadores de aire, aspiradoras, enceradoras, calentadores de agua, trituradores de basura, mezcladoras de alimentos, hornos de microondas, televisores, grabadoras, videograbadoras, y artículos de lujo como caviar, perfumes, alfombras, tapicería, piedras preciosas, joyas, relojes, orfebrería y bisutería.

Fuente: Peguero *et al.* (1994); OMC (1996).

La primera parte está dedicada a presentar de una manera simplificada la evolución fiscal. Para ello se recurre a dos periodizaciones diferentes: aquella que distingue entre diferentes administraciones político-partidarias del gobierno nacional y la que surge de los principales hitos de la política económica. Se hace un seguimiento de las tendencias en materia de ingreso, gasto y ahorro gubernamentales y se señalan sus cambios principales de nivel y composición durante los tres períodos marcados por las periodizaciones aludidas.

La evolución fiscal ubica en el largo período comprendido entre 1979 y 1999 cuáles han sido las tendencias, de acuerdo con las medidas puestas en práctica que han seguido el balance, los ingresos y los gastos del gobierno. Esta primera aproximación capta hechos estilizados de la política fiscal e identifica qué tipo de riesgos fiscales y de obstáculos institucionales enfrentó y deberá superar.

La segunda parte se concentra en la descripción de las trayectorias de distintos tipos de déficit gubernamental y de las características que tienen las fuentes del

ingreso y los destinos del gasto. En particular, se consideran tres puntos clave: cuáles serían los problemas de sostenibilidad que muestra el déficit fiscal, qué grado de vulnerabilidad tiene el ingreso gubernamental y en qué sentido el gasto gubernamental está orientado, de manera pertinente, hacia la promoción de un crecimiento sostenible. Éstos son los puntos nodales que articularán todo el argumento del capítulo. Y ello está planteado así porque lograr un déficit que sea sostenible en términos de un financiamiento de largo plazo, obtener ingresos mediante instrumentos que no vulneren el desempeño macroeconómico, y orientar el gasto hacia objetivos de desarrollo y bienestar son los desafíos mayores que enfrenta la política fiscal dominicana.

La tercera parte traza un cuadro de los principales procesos de reforma institucional en curso y plantea que el empantanamiento de dichos procesos dificulta la sostenibilidad, la vulnerabilidad y la pertinencia de la política fiscal. Entre esos cambios resultan muy relevantes aquellos que conducen a la reforma de la seguridad social y a la instauración de nuevas formas de manejo de la deuda pública. En términos específicos, se muestra cómo la discrepancia entre las composiciones por instancias del gobierno del gasto programado y ejecutado acentúa las dificultades de la gestión fiscal, introduciendo factores de descrédito en la acción del gobierno.

Finalmente, se presentan algunas conclusiones del análisis, se muestran perspectivas y se dan recomendaciones de política fiscal y de acción gubernamental.

A. Evolución de la política fiscal

La política económica dominicana fue marcada por dos episodios principales durante los noventa: el NPE de 1990, que fue profundizado a partir de 1996, y la reforma fiscal iniciada en 1992. A esos cambios se sobrepone la alternancia de los partidos políticos en el poder: el reemplazo del PRD por el PRSC en 1986 y la sustitución de este último por el PLD en 1996. La descripción que se realiza a continuación considera los lapsos correspondientes a los *períodos de gobierno* de cada partido: 1979-1986 (PRD), 1987-1995 (PRSC), y 1996-1999 (PLD) y a las *etapas de la política económica*: 1979-1989, 1990-1994 y 1995-1999.¹

La consideración de ambas periodizaciones, de manera simultánea, responde a dos motivos: el peso que tiene, en el caso dominicano, la política partidaria sobre las decisiones de política económica y, en particular, sobre los diferentes aspectos de la

1. Los años inicial (1979) y final (1999) de los períodos de gobierno o de administración partidaria, y de las etapas de política económica, no corresponden, como debiera, al inicio de la primera administración del PRD (1978) y, de manera concomitante, de la primera etapa de política económica, último año (2000) de la administración del PLD. Tal desfase fue obligado porque el primero y el último de los años de las series de datos que se manejaron para determinar tendencias y cambios de composición de las variables macroeconómicas y fiscales fueron los señalados.

política fiscal y, a la vez, la verificación de ciertas tendencias de manera más nítida cuando se confrontan los períodos de gobierno con las etapas de la política económica. Este hecho confirma una vez más que en el caso dominicano existe una marcada influencia directriz de las políticas partidarias sobre criterios técnicos y las acciones de instrumentación de la política económica.

Los primeros dos apartados analizan las medidas y los resultados de la política fiscal desde una óptica que recupera aspectos de la historia económica reciente del país. El tercero describe la historia de los últimos 20 años con la intención manifiesta de sintetizar los principales hechos estilizados, de forma tal que hagan posible, en la sección que sigue, determinar la sostenibilidad del déficit fiscal, la vulnerabilidad del ingreso y la pertinencia del gasto público.

1. Medidas e indicadores fiscales por períodos de gobierno

El análisis de la política fiscal comprende diferentes instancias del gobierno (central, general y sector público consolidado).² Las medidas fiscales principales se cruzan con siete indicadores seleccionados de política fiscal. Se trata de los promedios registrados en cada período de las participaciones en el PIB de las siguientes variables fiscales: ingreso total e ingreso de origen externo, gastos total, corriente y de capital del gobierno central, ahorro corriente del gobierno central y déficit operacional del sector público consolidado.

Mirando el cuadro IV-1 se observa que las políticas fiscales aplicadas, más allá de las medidas específicas, ocasionaron un aumento gradual de la carga fiscal promedio del gobierno central de 1.1% del PIB, en tanto que el gasto total creció 1%. Al mismo tiempo, el déficit operacional del sector público consolidado disminuye su participación 2.8%. Estas cifras resultan de un largo período de reestructuración de la política fiscal correspondiente a seis administraciones gubernamentales cuatrianuales y que, a su vez, comprende 15 años, que van de 1982 a 1996, donde son recurrentes los ajustes presupuestarios y las reformas tributarias.

Del lado de los ingresos, se aprecia que el peso de los de origen externo crece 1.2% como proporción del PIB. Por su parte, el gasto y el ahorro corrientes del gobierno son los que registran, primero, el ajuste fiscal inconcluso y su profundización durante los años 1982-1985 y 1990-1994, respectivamente. Después, muestran la recuperación asociada al crecimiento: el gasto corriente se incrementa 2.6% como proporción del PIB y el ahorro corriente disminuye 2.3% su participación en el PIB cuando se confrontan los últimos dos períodos de gobierno (véase de nuevo el cuadro IV-1).

La comparación de las cifras por períodos de gobierno —tal como se han definido— con aquéllas por etapas de la política económica es relevante desde el punto

2. La definición de los diferentes niveles de gobierno se encuentra en el anexo 2.

Cuadro IV-1

MEDIDAS E INDICADORES FISCALES POR PERÍODOS DE GOBIERNO

[illegible]

de vista de la magnitud del ahorro y de la composición del gasto del gobierno, ya que muestra cuál es el grado de influencia que tienen las políticas partidarias en el perfil de la política fiscal. Por el contrario, la evolución de la composición del

Cuadro IV-2
GASTOS POR PERÍODOS DE GOBIERNO

Variables	Prom. 79-86	Prom. 87-95	Prom. 96-99
Gastos del gobierno central por objeto			
Gasto total			
% PIB	11.0	11.3	12.2
% GT	100.0	100.0	100.0
Gasto corriente			
% PIB	7.7	7.8	7.8
% GT	71.2	46.4	64.3
Servicios personales			
% PIB	3.9	2.3	3.7
% GT	35.6	20.5	30.5
Gasto de capital			
% PIB	3.2	6.1	4.3
% GT	28.8	53.6	35.7
Inversión			
% PIB	1.2	3.3	2.5
% GT	11.0	29.3	21.1
Gastos del gobierno central por instituciones			
Presidencia de la República			
% GT	18.0	52.5	32.1
Las demás instituciones			
% GT	82.0	47.5	67.9
Gastos del gobierno central por funciones			
Servicios generales			
% PIB	2.4	1.7	2.5
% GT	21.7	15.5	20.2
Servicios económicos			
% PIB	4.0	4.0	3.9
% GT	35.9	35.9	31.7
Servicios sociales			
% PIB	3.9	4.4	4.9
% GT	35.8	38.9	39.2
Otros servicios			
% PIB	0.7	1.1	1.1
% GT	6.6	9.8	9.0

Fuente: Compendio estadístico, capítulo II.

Nota: GT = gasto total.

ingreso y de la magnitud del gasto exhibe una influencia mucho menor de los cambios de administración partidaria del gobierno.

El ahorro corriente del gobierno central aumenta 3.5% del PIB entre la primera y la segunda administración, en tanto que el déficit operacional del sector público cae 2.1% de uno a otro período, es decir, en las tres quintas partes del aumento del ahorro. Son los años del PRSC aquellos que exhiben la contracción que se refleja en ese aumento de la disponibilidad de fondos, que induce un menor déficit fiscal. Luego, entre el segundo y el tercer período, el ahorro corriente cae 2.3% y el déficit también disminuye 0.7% (véase el cuadro IV-1). Consecuentemente, el período intermedio registró un significativo incremento del ahorro con disminución importante del déficit, mostrando una sustancial diferencia respecto de los períodos inicial y final de este estudio.

El gasto corriente tuvo un comportamiento contractivo, al descender 2.5%, para luego regresar prácticamente a la misma proporción del PIB, aumentando 2.6%. Ese movimiento es complementario del que registró el gasto de capital, que ascendió 2.8% del PIB y luego disminuyó 1.9%. De esta manera, la proporción entre gasto corriente y de capital no se recompuso en el último período en los mismos términos del primero en la medida que del 1% como proporción del PIB en que aumentó el gasto total, el 0.9% se orientó hacia el gasto de capital (véase el cuadro IV-1).

El movimiento en los gastos corrientes es paralelo al de los sueldos y salarios del gobierno que son registrados como servicios personales (SERPER). Las participaciones de servicios personales en el PIB son: 3.9%, 2.3% y 3.7% para los respectivos períodos de gobierno. Si se sigue el movimiento del gasto de capital se verifica que sus movimientos están determinados por la inversión (INVER), que tiene la siguiente secuencia de participaciones en el PIB: de 1.2% a 3.3% y luego a 2.5%. La caída de la participación de la inversión es menor en el tercer período que el aumento logrado del primer al segundo períodos (véase el cuadro IV-2).

Estos datos ponen en duda el aserto corriente en la República Dominicana, de que los gobiernos sólo tienen dos políticas de gasto: la que incrementa sueldos y salarios (por lo general aumentando el empleo público) a costa de la inversión o, por el contrario, la que contrae las remuneraciones acrecentando la inversión. La expresión parece ser adecuada para describir lo ocurrido entre el primer y el segundo período de gobierno: la participación de los gastos por servicios personales cae 1.6% del PIB, en tanto la inversión aumenta 2.1%. Sin embargo, los cambios en los gastos siguen un patrón distinto entre el segundo y el tercer período, en la medida en que esos mismos gastos tienen un aumento de 1.4% del PIB, pero la proporción de la inversión sólo disminuye 0.8%.

Recuadro IV-3

PRINCIPALES MEDIDAS FISCALES DESDE 1995

Ingresos

- En enero de 1995 se introdujo un impuesto de 10 dólares por pasajero que viaja por vía aérea hacia o desde la República Dominicana y de 5 dólares por pasajero en régimen de *charter*. A la vez, se impuso que cada libra de carga aérea transportada pagara 0.03 dólares y luego se redujo a 0.02 dólares.
- En 1996 se incrementó 10% el impuesto a los usuarios de hoteles, moteles y apartahoteles.
- En diciembre de 1996 el diferencial de los precios del petróleo fue estipulado mediante montos fijos por tipo de combustible. Este monto fijo se actualizaría en febrero, mayo, agosto y noviembre de acuerdo con el incremento acumulado del índice trimestral de precios al consumidor. Por ejemplo, para la gasolina se estableció que este diferencial fuese de 12.48 pesos por galón y luego, en 1997, se disminuyó a 12.17 pesos. También en ese mes se incrementaron los precios internos del petróleo.
- En 1997 se ajustaron por inflación las bases gravables de los impuestos a los ingresos.
- En julio de 1997 se decretó una tarifa de 0% para la importación de insumos, equipo y maquinaria para la agricultura y el sector textil.
- En marzo de 1998 se incrementó la base exenta del impuesto sobre la renta.
- En octubre de 1999 se aumentó la comisión cambiaria de 1.75% a 5% para las compras de divisas que tienen lugar en el sistema cambiario nacional.

Gastos

- En 1996 se incrementaron los **subsidios** a algunas entidades públicas tales como la CDE, el CEA y la UASD.
- En septiembre del mismo año crecieron 30% las **pensiones** de aquellos que perciben hasta 5 000 pesos, 10% las de quienes reciben más de esa cantidad y se fijó la pensión mínima en 1 014 pesos, pero se incrementaron las remuneraciones de los pensionados de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional hasta cubrir el 40% del salario que recibía un miembro activo del mismo rango.
- En octubre de 1996 se elevaron los **salarios de los funcionarios públicos** de alto nivel, incluyendo al Presidente de la República, a los de libre nombramiento y a otros de diversas categorías.
- En 1997 se modificó la escala de **salarios mínimos** que percibían los servidores públicos.
- En julio de 1999 se dispuso un aumento general de 65% de los **salarios del personal médico y paramédico** de la Secretaría de Estado de Salud y Asistencia Social, el Instituto Dominicano de Seguridad Social, el Instituto Dermatológico y de Cirugía de Piel, el Instituto Dominicano de Cardiología y los médicos veterinarios de las secretarías de estado de Salud y Asistencia Social y de Agricultura.

/Continúa

Fuente: CEPAL (1999); Hewitt Associates (1999); Secretaría de Estado de Finanzas (2000)

Recuadro IV-3 (Conclusión)

Administración tributaria

- En 1997 se creó la Dirección General de Impuestos Internos con la finalidad de recaudar impuestos internos, tasas y contribuciones. Esta dependencia dispone de las atribuciones y recursos de las anteriores direcciones generales del impuesto sobre la renta y de rentas internas. En mayo de 1999 se transfirió a esta nueva dirección la administración del ITBIS.
 - En 1998 se modificó el Código Tributario en aspectos principales de la concepción y operación del ISR y del ITBIS.
 - En julio de ese mismo año se dispuso que la Refinería Dominicana de Petróleo S.A. depositara directamente en el Banco Central los recursos captados por concepto de la aplicación del diferencial entre los precios del petróleo para el pago de la deuda pública externa.
- En 1999 se creó la Dirección General de Control, Mantenimiento y Supervisión del Sistema de Peajes Nacionales dependiente de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones.

Asignación del gasto

- En 1997 se dispuso asignar un 4% de los ingresos de orden interno, adicionales y recargos a los ayuntamientos, y la doccava parte del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos a los poderes legislativo y judicial.
- En 1998 se crea el Fondo de Solidaridad para la Reconstrucción del País, a raíz del paso del huracán Georges, mediante aportaciones del Estado, la colocación de "Bonos de Solidaridad para la Reconstrucción del País", aportes especiales de los salarios de los empleados públicos, recursos provenientes de la reprogramación de la deuda externa, donaciones nacionales e internacionales, y préstamos y créditos de emergencia.

Sistema de pensiones

- En 1998 el poder ejecutivo envió un proyecto de ley para cambiar el sistema de pensiones que está en proceso de discusión junto con otro presentado por los senadores del Acuerdo de Santo Domingo. Ambos proyectos modifican el régimen actual de pensiones compuesto por el sistema de seguridad social administrado por el Instituto Dominicano de Seguridad Social, el fondo de pensiones civiles del Estado, los fondos de pensiones del sector gubernamental autónomo, y los planes de pensiones que administran empresas privadas o administradoras de fondos de pensiones.
- Durante 1999 se han realizado estudios técnicos que dan elementos para suponer que el nuevo sistema tendrá efectos sobre el balance del gobierno general.

Capitalización de empresas públicas

- En junio de 1997 se aprobó la ley que reformaba las empresas públicas mediante la capitalización de las empresas que pertenecían a la CORDE, CDE, los hoteles integrados en la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo y el CEA. Este proceso supone que los inversionistas, en gran parte extranjeros, compartirán 50% del capital de las empresas y se harán cargo de su operación.

La expansión del gasto corriente con disminución del gasto de capital se presentó también cuando se reforzaron las tendencias de la reforma fiscal mediante la adopción del programa de política económica de 1996. Este movimiento pendular de los gastos estuvo en función de los requerimientos de ajuste temporal, pero, al mismo tiempo, de las características que las respectivas administraciones impusieron a la política económica, más que de las transformaciones de largo plazo que produjo la política fiscal.

Ahora bien, cuando se observa la composición del gasto por instituciones de la República, se comprueba que ese movimiento pendular —que puede, en promedio, reducir o aumentar gastos en magnitudes muy significativas del PIB— está basado en la disponibilidad que tiene la Presidencia para ejercer gasto público.

Esta distorsión en el ejercicio presupuestario, que supone que sólo la Presidencia llegó a ejercer finalmente magnitudes relativas superiores al 50% del gasto total, se observa de manera nítida por períodos de gobierno. Las participaciones fueron de 18%, 52.5% y 32.1%, respectivamente, lo cual indica que todavía en el último período, en promedio, la Presidencia ejerce casi un tercio del gasto (véase de nuevo el cuadro IV-2).

La composición funcional por períodos de gobierno muestra una ausencia muy importante de cambio estructural en el destino del gasto. Mientras que el gasto dirigido a los servicios generales baja de 2.4% a 1.7% del PIB entre el primero y el segundo período, para regresar, en el último período, a 2.5%; el gasto en servicios sociales que comprende la inversión capital humano crece, en promedio, 1% del PIB en los 21 años considerados (véase de nuevo el cuadro IV-2).

2. Etapas de la política económica y programas fiscales

En el marco de las etapas de la política económica es posible delimitar y considerar los siguientes programas fiscales: a) en la etapa 1979-1989 se distinguen dos programas: uno de ajuste fiscal, concentrado en 1982-1985, y otro de recuperación del gasto público, durante 1986-1989; b) en las siguientes etapas, que comprenden los años 1990-1994 y 1995-1999, los programas de eliminación del déficit y de profundización de las reformas fiscales, que coinciden con las etapas de política económica establecidas.

Los nombres con que se designan estos programas están basados en su característica distintiva y no representan las denominaciones que les dieron en cada momento los funcionarios o los analistas. Esta opción responde a la necesidad de introducir una visión descriptiva más apegada a las intenciones y los resultados de las medidas fiscales planteadas y puestas en práctica, que a valoraciones de política económica o, incluso, de política partidaria.

a) Programa de ajuste fiscal (1982-1985)

Este programa tuvo dos fases: una iniciada en 1982 y la otra en 1985. Su objetivo fue reducir el déficit del sector público consolidado de 6.2% a 3%. Las medidas de incremento de ingresos, control de gastos y reducción de los déficit de operación de las empresas públicas fueron acompañadas con aumentos de tarifas de la energía y sobretasas a los impuestos sobre importaciones.

La depreciación de la tasa de cambio nominal, que formaba parte de la política de estabilización, no supuso un aumento de los precios internos del petróleo. Por consiguiente, el ingreso que el gobierno percibía por el diferencial de los precios del petróleo se deterioró (véase el recuadro IV-4).

El incremento de los precios de las importaciones de alimentos y de la energía como resultado de la depreciación cambiaria generó conflictos entre los efectos del ajuste que la población estaba dispuesta a aceptar y aquellas medidas que el gobierno tenía capacidad de imponer para equilibrar el balance fiscal. La segunda fase del programa pretendió enfrentar esta debilidad. Se impuso entonces una sobretasa a las exportaciones por medio de la cual se cubrió parte del déficit del Banco Central generado por la devaluación y se pagaron importaciones de combustible; asimismo, se aumentaron los precios internos del petróleo.

El programa tuvo efectos mixtos en el corto plazo: bajó el déficit operacional del sector público de 5.2% del PIB en 1984 a 2.9% en 1985, pero se contrajo la tasa de crecimiento de 1.3% en 1984 a -2.1% en 1985. Los resultados de estos años muestran que el déficit operacional del sector público, aunque cayó entre 1982 y 1985 a una tasa promedio anual de 18%, fue de 3.9% del PIB durante el cuatrienio y, a su vez, el ahorro corriente en términos del producto declinó a una tasa de 17.9% promedio anual. En general, el crecimiento promedio anual no alcanzó 1% y la inflación promedio anual superó el 16% (véase el cuadro IV-3). El ingreso de origen externo creció durante el cuatrienio como resultado de las medidas fiscales sobre las importaciones y, en particular, por la actualización de los precios de venta del petróleo que incrementó los ingresos por el diferencial.

Recuadro IV-4

DIFERENCIAL ENTRE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO

1. Principales características

Hasta 1990 los precios internos de los derivados del petróleo no reflejaban la evolución de los precios internacionales y los movimientos en la tasa de cambio, lo que producía un subsidio alto al consumo de combustible. Los cambios de política económica que se introdujeron en ese año incluyeron un nuevo sistema para generar ingresos gubernamentales por el consumo de los combustibles.

El precio de venta que aplica la refinería a las compañías distribuidoras está compuesto por el precio de refinería expresado en la unidad de cuenta interna y el diferencial (o impuesto unitario) establecido por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio para cada tipo de combustible. Estos diferenciales y precios de refinería fueron establecidos por la Secretaría en 1990.

El precio unitario de refinería es un precio teórico calculado a partir de tres componentes principales: i) el precio promedio internacional unitario estimado para el correspondiente derivado del petróleo, ii) los costos unitarios estimados por flete, seguros, manejo en terminal y otros, y iii) la

tasa de cambio vigente en 1990 para convertir precios y costos unitarios en divisas a la unidad de cuenta interna.

Por lo tanto, la fórmula del precio de venta de una unidad de combustible i es:

$$(1) \quad pv_i = (p_{int}^* + cu_i^*)tc^* + d_i = puref_i + d_i$$

donde p_{int}^* , es el precio unitario promedio internacional del tipo de combustible i , cu_i^* es la suma de los costos unitarios mencionados, tc^* es la tasa de cambio de 1990, y d_i es el diferencial por unidad del tipo de combustible i . A la vez, el precio unitario de refinería es: $puref_i = (p_{int} + cu_i)tc$. Tal precio de venta quedó definido para cada tipo de combustible i en 1990 usando los precios, costos y tasa de cambio de ese año, y el diferencial establecido por la Secretaría.

La refinería paga cada tipo de combustible a su precio de importación, que se calcula, también, a partir de tres elementos, pero valorados ahora a sus precios reales: i) el precio internacional unitario real para el correspondiente derivado del petróleo, ii) los costos unitarios reales por flete, seguros, manejo en terminal y otros como cargos bancarios por apertura de carta de crédito y cargos por inspección, y iii) la tasa de cambio vigente en cada período para convertir precios y costos unitarios en divisas a la unidad de cuenta interna.

Entonces, el precio de importación de una unidad de combustible i es:

$$(2) \quad pm_i = (p_{int} + cu_i)tc$$

donde p_{int} es el precio internacional unitario real del tipo de combustible i , cu_i es la suma de los costos unitarios reales mencionados y tc es la tasa de cambio vigente.

La refinería capta ingresos por cada tipo de combustible i , aplicando el diferencial:

$$(3) \quad I_i = (pv_i - pm_i)q_i$$

donde q_i es la cantidad de combustible tipo i vendido por la refinería a las distribuidoras. Estos ingresos son recaudados por la refinería como ingreso tributario del gobierno central.

Como los precios internacionales y los costos junto con la tasa de cambio, se modificaron a partir de 1990, los ingresos percibidos se erosionaron en la medida en que esos precios y la tasa crecieron sin que lo hicieran los referentes internos. En 1996 se modificó la forma de calcular el precio de venta y el diferencial, para contrarrestar los efectos negativos de los cambios en los precios internacionales y en la tasa de cambio. Ahora el precio de venta se calcula sobre la base del precio de importación y el diferencial es un valor constante del precio de venta unitario. En consecuencia, la nueva fórmula del precio de venta es:

$$(4) \quad pv_i = [1/(1-dc_i)]g(pm_i)$$

donde dc_i es la proporción que resulta de aplicar el diferencial constante sobre el precio de venta unitario del tipo de combustible i , $dc_i = d_i/pv_i$ y $g(.)$ es la función que transforma el precio de importación en el de venta.

Finalmente, los ingresos que recauda la refinería por cada tipo de combustible i son:

$$(5) \quad I_i = (pv_i - pm_i)q_i = [dc_i/(1-dc_i)]g(pm_i).q_i$$

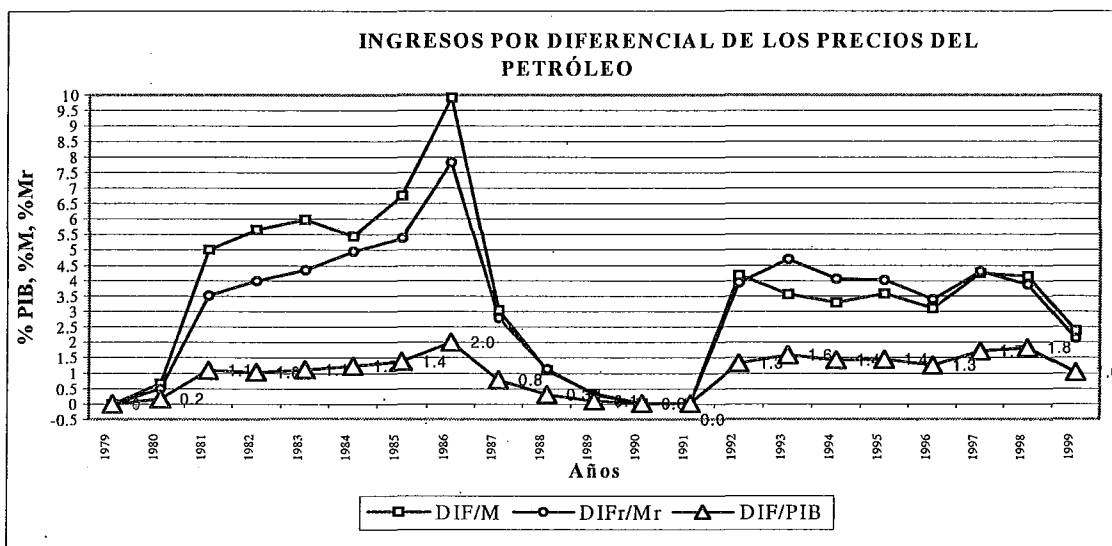
que dependen de manera positiva del precio de importación y del diferencial constante sobre el precio de venta. Así, si alguna de estas variables crece, también aumentan los ingresos, y viceversa.

Recuadro IV-4 (Conclusión)

2. Evolución de los ingresos recaudados

La gráfica muestra la evolución de los ingresos provenientes del diferencial de precios. Una etapa inicial lleva estos ingresos hasta su máximo de 2% como proporción del PIB en 1986. Luego viene la erosión anotada arriba y la puesta en práctica del sistema descrito, que incrementa nue-

vamente los ingresos hasta alcanzar un valor representativo de 1.6% del PIB en 1994 y descender hasta 1.3%, cuando entra en vigencia el último sistema de aplicación del diferencial. Éste genera un nuevo ascenso de los ingresos, que se ubicaron en 1997 y 1998 en 1.7% y 1.8% del PIB, respectivamente. Por último, en 1999 se verifica una erosión por la imposibilidad de transmitir los aumentos de los precios de importación a los precios de venta.



La consideración de la proporción que representan los ingresos por el diferencial en las importaciones es ilustrativa. Hasta 1991 la proporción entre esos ingresos y las importaciones estuvo por encima de aquella que resulta de dividir los ingresos reales, deflactados mediante el índice implícito del PIB, entre las importaciones, deflactadas mediante su propio índice. Después el comportamiento se invirtió. Así se comprueba que la caída en la razón entre los precios internos y los de importación reduce significativamente el peso que tiene ese impuesto proveniente de las importaciones en el mismo flujo que lo genera. Como proporción del PIB, el promedio de 1980-1991 es 0.8% y llega, en el período 1992-1999, a 1.2%.

Fuente: Fundación Economía y Desarrollo Inc. (1996); BCRD (1997a); CEPAL (1999).

b) Programa de recuperación del gasto público (1986-1989)

Los efectos contractivos del programa descrito indujeron al gobierno a instrumentar un programa de expansión del gasto público basado en la ampliación de las inversiones financiadas con diferimientos de los pagos de la deuda externa y crédito del Banco Central y del Banco de Reservas.

El gasto de capital, como proporción del gasto total, se duplicó entre el cuatrienio del ajuste y éste de expansión. El déficit operacional del sector público, por el contrario, creció como proporción del PIB casi a 9% promedio anual, y para todo el cuatrienio llegó a representar 4.4% del PIB, medio punto porcentual más que en el anterior cuatrienio. En términos reales, el crecimiento promedio anual del déficit operacional en el cuatrienio fue de 13.5%. Su financiamiento se hizo principalmente por medio del retraso en los pagos de la deuda externa que, si bien no la incrementó directamente, repercutió en aumentos posteriores.

Cuadro IV-3

INDICADORES DE LOS PROGRAMAS FISCALES
(Flujos en millones de pesos corrientes y de pesos de 1991)

Períodos	1982-1985	1986-1989	1990-1994	1995-1999
Gobierno central				
Ingreso total (IT)	5 494.9	17 010.5	77 875.6	169 185.8
% PIB	9.9	11.7	11.7	12.3
TCPA a/	0.2	0.9	4.0	-0.1
Ingreso total real	40 755.0	55 338.1	74 472.7	106 652.9
TCPA	0.9	5.1	7.5	6.4
Ingresos de origen externo	1 855.8	4 996.8	32 269.4	65 238.1
% IT	33.8	29.4	41.4	38.6
% PIB	3.3	3.5	4.9	4.8
TCPA	7.4	-13.8	7.9	-0.3
Ingresos reales de origen externo	13 434.8	17 440.9	30 403.5	41 076.6
TCPA	8.1	-10.2	11.6	6.1
Gasto total (GT)	5 306.2	17 575.0	81 616.3	180 031.5
% PIB	9.5	12.1	12.3	13.1
TCPA	0.7	-5.5	-5.8	-2.3
Gasto total real	39 427.4	56 405.6	77 981.9	113 224.1
TCPA	1.4	10.2	8.5	8.5
Gasto corriente	4 061.3	8 210.5	34 069.7	104 670.5
% GT	76.5	46.7	41.7	58.1
% PIB	7.3	5.7	5.1	7.6
TCPA	-0.9	-7.7	2.2	7.7
Gasto corriente real	30 227.8	27 528.2	32 765.9	65 259.9
TCPA	-0.2	-3.9	5.7	14.6
Ahorro corriente	705.7	8 573.8	41 818.2	56 789.0
% PIB	1.3	5.9	6.3	4.1
TCPA	-12.9	35.2	6.6	-16.1
Ahorro corriente real	4 588.4	26 793.7	43 365.3	39 668.0
TCPA	-17.9	33.3	5.6	-14.0
Sector público consolidado				
Déficit operacional	2 163.2	6 365.1	7 064.3	20 716.0
% PIB	3.9	4.4	1.1	2.0
TCPA	-18.0	8.9	-6.2	-19.0
Déficit operacional real	17 147.9	20 047.0	7 895.5	13 417.8
TCPA	-17.5	13.5	-3.0	-5.0
Desempeño macroeconómico				
Tasa de crecimiento del PIB (%)	0.68	4.17	3.46	6.43
Tasa de inflación (%)	16.34	19.37	14.27	4.96

Fuente: Compendio estadístico, capítulo II.

a/ Tasa de crecimiento promedio anual de cada variable en el período.

El retraso en la actualización de los precios de venta del petróleo disminuyó el peso de los ingresos de origen externo entre 1986 y 1989, pero su proporción con respecto al PIB se mantuvo.

Entonces la expansión del gasto público generó déficit y éste, a su vez, un endeudamiento externo que fue retrasándose en sus amortizaciones, hasta llegar a la suspensión del pago de intereses y el cese del servicio. Así, la política fiscal contribuyó nuevamente a una devaluación y a una crisis de balanza de pagos.

El desempeño macroeconómico de este cuatrienio estuvo caracterizado por un crecimiento promedio anual de 4.17% y una tasa de inflación de 19.37% promedio anual. Mientras el ajuste fiscal ocasionó estancamiento con inflación, la expansión del gasto público generó crecimiento con inflación, que culminó en una grave crisis.

c) Programa de eliminación del déficit fiscal (1990-1994)

La eliminación de los déficit en el corto plazo se basó de nuevo en aumentos temporales de los impuestos de importación y en alzas muy considerables de los precios internos de venta del petróleo. Para generar un efecto de largo plazo se pusieron en práctica las reformas arancelaria (1990) y tributaria (1992) ya mencionadas.

El resultado fiscal de estos años fue una fuerte caída del déficit operacional como proporción del PIB, que pasó de 4.4% a 1.1% si se compara el cuatrienio 1986-1989 con el quinquenio 1990-1994. Sin embargo, en términos reales, este déficit disminuyó a una tasa promedio anual de sólo 3%. Los ingresos de origen externo crecieron como proporción del PIB, al tiempo que los gastos corrientes siguieron descendiendo con respecto al PIB del cuatrienio, pero comenzaron a crecer año tras año. Mientras tanto, el ahorro corriente se mantuvo en este quinquenio como proporción del PIB con relación a los años de la expansión del gasto (véase de nuevo el cuadro IV-3).

A la vez, la economía dominicana registró un crecimiento promedio anual de 3.46% y una tasa de inflación anual de 14.27% durante el quinquenio. Es importante observar que este programa de eliminación del déficit fiscal, al contrario de aquel de ajuste fiscal de la primera mitad de los ochenta, estuvo inserto en una fase de crecimiento con menor inflación anual que su misma puesta en práctica contribuyó a consolidar y desarrollar.

d) Profundización de las reformas fiscales (1995-1999)

Las medidas que se pusieron en práctica en estos años apuntaron a concretar cambios legales e institucionales para mejorar las características de la reforma emprendida en el quinquenio anterior (véase de nuevo el recuadro IV-3). Más allá de ellas, destaca la nueva expansión del gasto corriente. Si bien no ha regresado a la

proporción que tenía antes del programa de ajuste –tres cuartas partes del total-, representa ya casi 60% de esa magnitud (véase de nuevo el cuadro IV-3).

En septiembre de 2000, la profundización de la reforma fiscal, que supone cambios complejos desde el punto de vista legal e institucional, se encontraba todavía empantanada, en gran medida por falta de consenso en el poder legislativo. Si bien el déficit operacional se ha mantenido en torno a una proporción de 2% del PIB para el quinquenio 1995-1999, y el desempeño macroeconómico de alto crecimiento y baja inflación es el mejor observado en respuesta a los distintos programas que se han instrumentado, hay signos de deterioro de la situación fiscal que arroja este primer panorama. El ahorro corriente del quinquenio como proporción del PIB ha disminuido en más de dos puntos porcentuales y, en términos reales, ha decrecido a 5.6% promedio anual (véase de nuevo el cuadro IV-3).

Esto indica que, por una parte, hay presiones sobre el gasto que resultan del aumento notorio de sus partidas corrientes (véase el recuadro IV-3) y, por otra, los ingresos no crecen lo suficiente porque no se están introduciendo los cambios que profundicen la reforma fiscal. A la vez, aunque la inflación declina, el gobierno no está haciendo crecer su ingreso al ritmo necesario para mantener su capacidad adquisitiva.

e) Algunas lecciones de la comparación de programas fiscales

La comparación de los programas revela la presencia de dos tipos de medidas fiscales están siempre presentes: i) modificaciones de precios y tasas que afectan a los ingresos de origen externo, y ii) sustitución de gasto corriente por gasto de capital y viceversa.

La lógica del primer tipo de medidas en todos los programas descritos parece ser siempre la misma: evitar que se pierdan ingresos gubernamentales que se derivan de los intercambios de la economía con el resto del mundo. Se aumentan precios de venta internos de los derivados del petróleo para no deteriorar el diferencial y se crean sobretasas, o se cambian tasas arancelarias, para no perder ingresos provenientes de las importaciones. Estas medidas generan distorsiones en los precios relativos y, a la vez, hacen que la asignación de recursos pase de los sectores importadores a los internos.

Además, estas medidas fiscales están generando dos clases de presiones sobre el sector externo. Los aumentos de los precios internos del petróleo mejoran la posición fiscal por medio del incremento de ingresos provenientes del diferencial; a la vez, presionan el nivel general de precios y, de manera concomitante, deterioran el tipo de cambio real. Por su parte, los incrementos de los impuestos sobre las importaciones elevan el valor de estas últimas, presionando el balance comercial –exportaciones menos importaciones– hacia una posición deficitaria y, al mismo tiempo, aumentan la demanda de divisas por parte de los importadores y se provo-

ca el alza de la tasa de cambio. Por lo tanto, ambas clases de presiones tienden a devaluar la unidad de cuenta interna.

Al mismo tiempo, en la medida en que el diferencial también depende de la tasa de cambio, las devaluaciones que no se expresen en incrementos de los precios internos del petróleo erosionan el ingreso que se obtiene por medio del diferencial. De esta forma, surge un círculo vicioso entre las mismas medidas fiscales que afectan al sector externo: se aumentan los impuestos a las importaciones generando presiones devaluatorias y, si éstas se concretan, disminuye el ingreso obtenido por medio del diferencial; se elevan los precios internos del petróleo produciendo presiones devaluatorias y, otra vez, si éstas se realizan, la autoridad incrementa los impuestos por importaciones, creando a la vez nuevas presiones devaluatorias.

Una primera lección que debe tomarse en cuenta de la puesta en práctica de programas fiscales que, en el corto plazo han tendido a evitar la pérdida de ingresos de origen externo, es la siguiente: la forma en que esas medidas están encadenadas al sector externo causa inestabilidad en el mercado cambiario y tiene efectos negativos sobre el desempeño macroeconómico. Por ello, es imperativo introducir cambios en aquellas medidas y políticas de ingreso fiscal que actúan sobre el sector externo.

La sustitución del gasto corriente por inversión está en la base de una política fiscal que tiene como objetivo el crecimiento económico. En el corto plazo la dificultad crucial siempre está en el financiamiento de ese gasto. El programa de recuperación mostró no sólo el reemplazo de un tipo de gasto por el otro sino que, más allá de la sustitución, hubo necesidad de un considerable incremento de la deuda gubernamental externa para financiarlo.

La elección entre dedicar más recursos a la inversión o al gasto corriente parece, en principio, estar asociada siempre al perfil político y a las metas generales de la administración. Pero la decisión de cómo financiar una posible expansión del gasto está siempre acotada por la capacidad de endeudamiento de largo plazo del gobierno y ésta, a su vez, estará en función del ahorro corriente esperado.

En principio, el programa de recuperación de 1986-1989 optó por invertir una mayor cantidad de fondos que aquellos que permitía la reducción del gasto corriente, y no percibió la restricción de endeudamiento en la medida en que su ahorro corriente no sería suficiente en el futuro. De ahí que la deuda externa generada por diferimiento superara la capacidad de pago y condujera a la crisis señalada.

Por su parte, el actual programa de profundización de las reformas fiscales de 1995-1999 concibe e instrumenta políticas de gasto corriente. El problema será el mismo: ¿es posible asegurar un ahorro corriente que financie el endeudamiento actual?

Una segunda lección de esta comparación se refiere a las políticas de gasto inscritas en los programas fiscales: la capacidad de gastar de manera sostenida está en función directa de las posibilidades de financiamiento, y éstas dependen de la trayectoria

esperada del ahorro corriente. Por ello, las políticas de gasto futuras deben suponer un cambio en las formas y los ritmos del financiamiento público.

3. Ahorro corriente, déficit operacional, ingreso y gasto fiscales

Los apartados anteriores se concentraron en las medidas fiscales de cada período de gobierno y en los programas fiscales de cada etapa de política económica, subrayando cuáles fueron los diferentes tipos de resultados que tuvieron. En esta sección se delinea la evolución fiscal a partir de los resultados, con la intención –que se concretará más adelante– de establecer las principales regularidades que se han observado en la política fiscal dominicana.

El tratamiento de los datos está centrado en los promedios, por etapa de política económica, de las participaciones en el PIB de ciertos flujos gubernamentales. De esta forma es posible observar el peso relativo que tienen en la economía algunos de estos flujos clave –ahorro corriente del gobierno central, déficit operacional del sector público, ingresos y gastos– y, al mismo tiempo, sintetizar la información de cada período mediante indicadores más estables.

La información utilizada en este apartado se refiere también al gobierno central y al sector público consolidado con respecto al ahorro corriente del primero y al déficit operacional del segundo. La alta participación relativa de los ingresos y de los gastos del gobierno central en aquellos del sector público en su conjunto hace que su desempeño en la evolución fiscal sea determinante en el largo plazo. En promedio, el ingreso corriente del gobierno central supera el 90% del mismo rubro del gobierno general y su gasto corriente es, en promedio, de más de 75% y alcanza a representar cerca de 90% del correspondiente gasto del gobierno general en los últimos años.

Los apartados siguientes describen las tendencias fundamentales de la fiscalidad en relación con el ahorro corriente y el déficit operacional, el ingreso y el gasto totales del gobierno central.

a) Ahorro corriente del gobierno central y déficit operacional del sector público

El cambio de política económica y las reformas arancelaria y tributaria de 1990 en adelante muestran un importante efecto sobre el ahorro corriente del gobierno central. Éste registra un aumento significativo: pasa en promedio de 3.7% en la primera etapa a 6.2% del PIB en la segunda. Pero esta proporción vuelve a caer en la tercera etapa hasta 4.3% (véanse todas las cifras de esta sección en el cuadro IV-4). Este movimiento pendular del ahorro corriente reproduce el comportamiento contractivo de la economía ante un ajuste severo, pero no indica, en principio, un salto en la trayectoria de largo plazo de ese resultado de la política fiscal.

El ingreso corriente generó durante el período estudiado un ahorro considerable. En particular, cuando en la segunda etapa de política económica el gobierno ajustó fuertemente el gasto corriente, este resultado fue una importante proporción del PIB. Pero este logro fiscal positivo cae drásticamente cuando se considera el ahorro primario. La capacidad de financiamiento que consigue el ahorro más allá de lo requerido por la inversión es un monto pequeño. Los ingresos del gobierno, sin incluir los provenientes de los préstamos que generan flujos de intereses y amortizaciones posteriores –el ingreso primario–, alcanzan para cubrir el gasto corriente más la inversión y generar una capacidad de pago que, en promedio, nunca fue superior a 1% del PIB. Por lo tanto, el ahorro primario pasa de 0.3% a 1.1% y desciende nuevamente a 0.6%.

Si se incluyen los ingresos por préstamos y los gastos de capital más allá de la inversión –adquisición de activos, amortizaciones e intereses de la deuda–, el ahorro operacional resultante es de una magnitud ínfima aun después del ajuste que, además, se convierte en déficit en la última etapa de política económica. El ahorro operacional como proporción del PIB es de 0.3%, 0.2% y -0.4% en los tres períodos definidos.

Un primer hecho estilizado de la evolución fiscal es el siguiente: siendo el ahorro corriente de una magnitud que se recupera fuertemente después de poner en práctica el NPE –gana 2.5% del PIB entre la primera y la segunda etapa de la política económica–, se compromete casi exclusivamente en la inversión del gobierno central, dejando poco margen de maniobra para atender requerimientos de endeudamiento de ese nivel de gobierno y del sector público en su conjunto.

Ahora bien, los ahorros primario y operacional del gobierno central deben valorarse en relación con las necesidades de todos los niveles de gobierno. Los requerimientos de gasto de ese nivel no deben agotar el ingreso en la medida en que, por lo general, existe un déficit del sector público que tiene que cubrirse con ahorro generado, sobre todo, mediante ingresos fiscales tributarios.

La comparación de los ahorros corrientes del gobierno central y del sector público consolidado es revelador del peso que tienen las transferencias que hace esta instancia hacia las empresas públicas. El ahorro corriente del gobierno central está 3%, 1.5% y 1% por encima de aquel que registró el sector público. Las transferencias totales netas hacia las empresas públicas pasaron de 0.8% en la primera etapa a 1.5% y 1.4% en las etapas segunda y tercera, respectivamente.

Cuadro IV-4
AHORRO, INGRESOS Y GASTOS
POR ETAPAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Variables	Prom. 95-99	Prom. 79-89	Prom. 90-94
Gobierno central			
Ahorro corriente	3.7	6.2	4.3
Ahorro primario	0.3	1.1	0.6
Ahorro operacional	0.3	0.2	-0.4
Ahorro corriente	1.7	4.7	3.3
Ahorro primario	-4.7	-4.6	-4.5
Ahorro operacional	-4.2	-1.2	-1.6
Transferencias totales netas hacia las EP	0.8	1.5	1.4
Ingresos del gobierno central			
Ingresos totales			
% PIB	11.3	11.4	12.3
% IT	100.0	100.0	100.0
Ingresos corrientes			
% PIB	9.5	10.7	12.0
% IT	84.2	93.8	97.8
Ingresos tributarios			
% PIB	8.0	9.9	11.1
% IT	71.6	86.5	90.5
Impuestos directos			
% PIB	2.3	2.5	2.7
% IT	21.0	22.1	22.2
Impuestos indirectos			
% PIB	5.7	7.4	8.4
% IT	50.6	64.4	68.3
Impuestos indirectos de origen interno			
% PIB	2.1	2.8	3.7
% IT	18.7	24.4	39.9
Impuestos de origen externo			
% PIB	3.6	4.6	4.7
% IT	31.9	40.0	38.4
Impuestos sobre importaciones			
% PIB	2.3	3.8	3.3
% IT	20.7	33.1	26.6
Gastos del gobierno central por objetivo			
Gasto total			
% PIB	11.1	11.1	12.0
% GT	100.0	100.0	100.0
Gasto corriente			
% PIB	7.1	5.0	7.4
% GT	64.4	45.8	61.6
Servicios personales			
% PIB	3.5	2.2	3.5
% GT	31.5	19.7	29.3
Gasto de capital			
% PIB	4.1	6.0	4.6
% GT	35.6	54.2	38.4
Inversión			
% PIB	1.9	3.1	2.7
% GT	16.5	27.8	23.1

Gastos del gobierno central por instituciones			
Presidencia de la República			
% GT	27.5	52.9	35.6
Las demás instituciones			
% GT	72.5	47.1	64.4
Gastos del gobierno central por funciones			
Servicios generales			
% PIB	2.2	1.8	2.3
% GT	19.5	16.8	18.9
Servicios económicos			
% PIB	4.1	3.8	4.0
% GT	36.2	34.9	32.8
Servicios sociales			
% PIB	4.1	4.3	4.8
% GT	36.7	38.7	39.3
Otros servicios			
% PIB	0.8	1.2	1.1
% GT	7.6	9.6	9.0

El comportamiento del ahorro operacional de ambos niveles de gobierno muestra diferencias entre ellos y en el tiempo que son muy importantes. Es evidente que el ahorro operacional del gobierno central se convierte de forma constante en un déficit del sector público consolidado. Resulta relevante que, después de la etapa inicial del NPE, el crecimiento del ahorro corriente del sector público esté acompañado por una disminución sustancial de ese déficit, que pasó de representar -4.2% del PIB a -1.2%, es decir, menos de la tercera parte que en la etapa anterior. También es claro que, aunque el ahorro corriente del gobierno central cayó casi dos puntos porcentuales entre la segunda y la tercera etapas —un tercio de la proporción que representaba—, el déficit operacional del sector público también aumentó un tercio como proporción del PIB.

Un segundo hecho estilizado es que el ahorro corriente del gobierno y su equilibrio fiscal se transforman en un déficit operacional del sector público consolidado que está presente todo el tiempo.

b) Ingresos del gobierno central

Los ingresos totales tienen, en promedio, una participación ligeramente creciente en el PIB; pasan en los más de 20 años considerados de 11.3% a 12.3 %. Tal tendencia pone de relieve que la carga fiscal ha crecido, en promedio, menos de 10% en 20 años.

La descomposición de esos ingresos en algunas de sus fuentes muestra que el componente de origen externo del ingreso creció de forma constante durante las tres etapas de política económica estudiadas, siendo sus respectivos promedios de 3.6%, 4.6% y 4.7%.

Los ingresos por importaciones no tienen esa tendencia ascendente tan marcada, pues crecen durante la etapa intermedia y luego disminuyen levemente. Pero han pasado de 2.3% a 3.3% del PIB en el lapso completo.

La diferencia entre los impuestos indirectos y los de origen externo son los ingresos indirectos captados internamente, es decir, aquellos que provienen de los impuestos aplicados a los bienes de consumo tanto de origen interno como importado. Esa proporción también crece de manera considerable si se sigue la secuencia por etapas de la política económica: 2.1%, 2.8% y 3.7%. A la vez, al comparar la diferencia entre los ingresos indirectos y los tributarios, se obtiene la proporción de los impuestos directos que también aumentaron de 2.4% a 2.5% y a 2.7% del PIB. Si se suman ambas proporciones de impuestos indirectos captados internamente y directos, se tiene que la imposición que se considera más adecuada en términos técnicos creció de forma continua de 4.5% a 5.4% y a 6.4%, alcanzando finalmente a cubrir un poco más del 50% de los ingresos del gobierno central.

La presión tributaria —ingresos tributarios sobre PIB— creció también constantemente por etapas de la política económica, de 8% del PIB a 9.9%, para arribar a 11.1%. Si bien esta proporción es baja en comparación con datos similares de otros países de la región —14.1% para América Latina y el Caribe en promedio durante 1991-1995; 13.4% para América Latina y 27.2% para el Caribe en 1996—,³ su crecimiento global de 38.3% no deja de ser importante.

Por último, se observa que las proporciones de ingresos tributarios y de ingresos corrientes han crecido de forma constante en detrimento de los respectivos ingresos no tributarios,⁴ que cayeron de 1.5% a 0.9%, y de los ingresos de capital, que se redujeron drásticamente de 1.8% a 0.3% si se toman las etapas extremas de la política económica. Al aumento de 1.9%, en proporción al PIB de la suma de la imposición indirecta interna más la directa, corresponde una caída de 2.1% en proporción al PIB de los ingresos no tributarios más los de capital.

Un tercer hecho estilizado de esta descripción: la base del ingreso fiscal está en impuestos de origen externo que, en este cálculo, incluye los obtenidos mediante el diferencial de los precios del petróleo y, en particular, los provenientes de las importaciones. El ingreso total aumenta como proporción del PIB prácticamente lo que crecen esos ingresos de origen externo.

Sin embargo, debe destacarse un cuarto hecho: se sustituyen ingresos no tributarios y de capital por una combinación de impuestos internos indirectos con directos. Este proceso de reemplazo, aunque ha sido gradual, se afianzó, particularmente respecto de los impuestos internos indirectos, durante la última etapa, cuando éstos pasaron de 2.8% a 3.7% del PIB.

3. Véase el primer dato en García Michel (1998), pág. 4 y los otros dos en CEPAL (1998), pág. III-71, tomando en cuenta que estos últimos promedios excluyen las cuotas de la seguridad social.

4. Los ingresos no tributarios comprenden ventas de mercancías y servicios del Estado, aportes ordinarios, recargos sobre impuesto, multas por infracciones e ingresos extraordinarios. Destacan los aportes ordinarios de la Lotería Nacional, el Banco de Reservas, la Superintendencia de Seguros, la Autoridad Portuaria, y la contribución de zonas francas industriales.

Ante estos hechos se verifica que el principal efecto de la reforma fiscal, y de su profundización mediante el actual programa de política económica, fue remplazar ingresos no tributarios por impuestos en una magnitud de alrededor de 2% del PIB y, al mismo tiempo, mantener el considerable peso de los impuestos originados en transacciones con el resto del mundo. Dicho en cifras: si bien el ingreso basado en impuestos sobre transacciones y rentas internas alcanzó un promedio de 52.2% del total a partir del 39.7% que representó en la primera etapa, aquel proveniente de las transacciones de origen externo se mantuvo en promedio, durante la última etapa de política económica, en 38.4% del ingreso total, dado que había subido de 31.9% en la primera etapa a 40% de esos ingresos en la segunda etapa.

c) Gasto del gobierno central

El gasto total siguió un patrón de incremento similar al que tuvo el ingreso total durante las tres etapas de política económica. Pasó de ser equivalente a 11.1% del PIB en las dos primeras etapas a 12.2% en la última.

La composición del gasto total fue diferente en las etapas primera y tercera respecto de la intermedia. El gasto corriente fue en esas etapas extremas de 7.1% y 7.4% como proporción del PIB. Si se hace la comparación con el total, este gasto alcanzó 64.4% y 61.6%, respectivamente. La etapa intermedia registra un descenso sustancial de 2.1% del gasto corriente con respecto al PIB: pasó de 7.1% a 5%. Los movimientos complementarios son aquellos del gasto de capital, que aumenta de 4.1% a 6% del PIB entre la primera y la segunda etapa.

En términos del gasto, los rubros corrientes llegaron a representar 45.8% en el período intermedio. Este movimiento en el gasto corriente tiene como contrapartida aumentos y decrementos complementarios en el gasto de capital: así, éste crece hasta ser equivalente a 54.2% del total, al pasar de la primera a la segunda etapa, y disminuye hasta 38.4% en la tercera.

Un quinto hecho estilizado de la política fiscal es el reemplazo de gasto corriente por gasto de capital cuando se confrontan etapas de política económica.

Parecería que el efecto del NPE del lado del gasto hubiese sido acentuar la sustitución de gasto corriente por gasto de capital, que ya se había producido durante el programa fiscal de recuperación del gasto público de 1986-1989. Mientras del lado de los ingresos se observa que la reforma fiscal fue cambiando un aspecto relevante de su composición —el peso de los impuestos internos con respecto a los ingresos no tributarios—, del lado del gasto se mantuvo casi inalterada la proporción de los sueldos y salarios en el total: 31.5% y 29.3% en la primera y la tercera etapas, respectivamente, y aumentó la participación de la inversión después de 1990, cuyos porcentajes por etapas fueron de 16.5%, 27.8% y 23.1%, respectivamente.

La composición del gasto en términos institucionales muestra una participación muy significativa de la Presidencia de la República en el gasto total ejecutado. Pero, además, esta proporción, que no incluye el gasto ejercido por sus dependencias, ha registrado enormes fluctuaciones. Por etapas de la política económica, pasó de 27.5% del gasto total a prácticamente el doble (52.9%), para reducirse luego a 35.6%.

Otro aspecto de la pertinencia del gasto público depende de su destino hacia el mantenimiento y la formación del capital humano. La distribución funcional del gasto público es diferente según las etapas de política económica. Entre la primera etapa y la segunda los gastos de servicios generales –funciones tradicionales del gobierno: orden público, defensa, justicia– y de servicios económicos –asignaciones para transporte, comunicaciones, turismo, obras públicas– cayeron como proporciones del PIB: de 2.2% a 1.8% y de 4.1% a 3.8%, respectivamente. El gasto en servicios sociales –inversión en capital humano: salud, educación, vivienda– aumentó levemente al pasar de 4.1% a 4.3% del PIB. El gasto en otros rubros subió bastante más, de 0.9% a 1.2%.

El paso de la segunda a la tercera etapa confirma que se sale de un proceso de ajuste y contracción del gasto y muestra aumentos en casi todos los rubros por funciones. Los gastos para servicios económicos pasaron de 3.8% a 4%, mientras que aquellos destinados a los servicios sociales ascendieron de 4.3% a 4.8% y los servicios generales son los que más crecieron relativamente, al pasar de 1.8% a 2.3% como proporción del PIB. Se fortalecieron mucho más las funciones tradicionales que las relativas a la inversión.

Se verifica que el ascenso del gasto de la última etapa de política económica no privilegia sensiblemente la inversión en capital humano, sino que mantiene prácticamente la composición funcional del gasto. La participación del gasto en servicios sociales en el total subió de 38.7% a 39.3%, en tanto que la de servicios generales ganó 2.1% (de 16.8% a 18.9% del total).

d) Principales hechos estilizados de la evolución fiscal

En síntesis, la evolución fiscal se caracterizó por los siguientes hechos, que será necesario evaluar más adelante:

I) El ahorro corriente del gobierno central financia la inversión, en tanto que el ahorro primario tiende a comprimirse, conduciendo a un déficit operacional no sólo de ese nivel de gobierno sino de todo el sector público.

II) El equilibrio fiscal del gobierno central coexiste con un déficit operacional del sector público al que no afectan la reforma fiscal y los intentos de profundizarla.

III) La base de los ingresos del gobierno central siguen siendo aquellos de origen externo que incluyen a los provenientes del diferencial del precio del petróleo, y los impuestos sobre importaciones, a la vez que se excluyen los de las exportaciones después de la reforma de 1992.

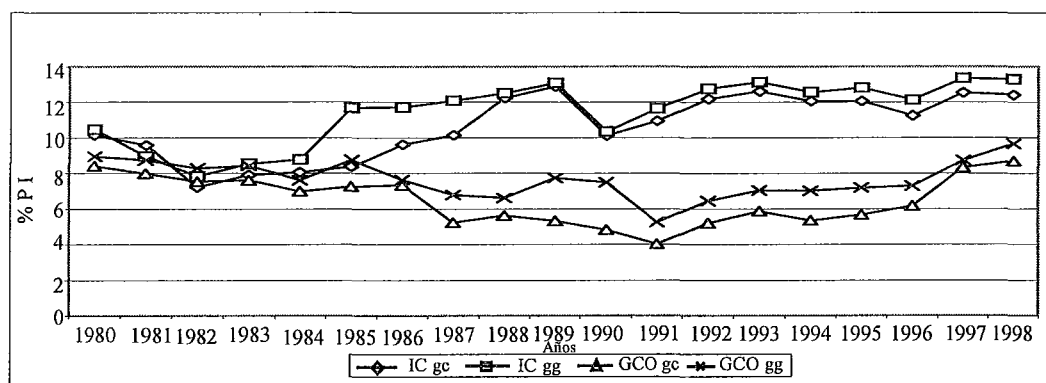
IV) Los impuestos internos, tanto indirectos como directos, han reemplazado a ingresos no tributarios y de capital.

V) El movimiento pendular del gasto corriente responde a ajustes temporales y a los criterios de política económica de las distintas administraciones, de manera tal que, tras una pronunciada reducción ocurrida durante el programa fiscal de 1986-1989 (véase de nuevo el cuadro IV-3), se observa un repunte de los gastos corrientes que se acompaña con un incremento moderado de la inversión.

En términos de la estructura de ingresos y gastos, las modificaciones de composición importantes y duraderas son el aumento de la participación de los impuestos internos del lado del ingreso, y el incremento, aunque con altibajos, de la inversión del lado del gasto. Y las resistencias cruciales a la reforma fiscal han sido el mantenimiento de ingresos de origen externo y las contracciones sólo temporales de los sueldos y salarios en el gasto total.

La descripción que se ha hecho partió de los ingresos y gastos del gobierno central, en la medida en que estos flujos tienen un peso muy alto en aquellos del gobierno general. A esta razón de magnitud debe agregarse otra de dinámica: los flujos corrientes de ingresos y gastos de ambos niveles de gobierno han tendido a moverse de manera paralela después de los cambios fiscales de 1990 y 1992. Este comportamiento avala que el análisis de los riesgos que enfrenta la política fiscal con respecto a ambos componentes se haga, en gran medida, basándose en las trayectorias que siguen estos flujos del gobierno central (véase el gráfico IV-1).

Gráfico IV-1
INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES
(Gobierno central y general)



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

B. Riesgos macroeconómicos de la política fiscal

En esta sección se ubican posibles riesgos de corto y de largo plazo que enfrenta la política fiscal. Con ese enfoque se logra establecer, estudiando algunas tendencias comunes, cuáles son las regularidades principales que siguen esas mismas variables. Con el propósito de esclarecer conceptos se plantean, en el primer apartado, algunas ideas sobre cómo se gestan, se desenvuelven y se manifiestan esos riesgos. En los tres apartados siguientes se analizan los datos fiscales de la economía dominicana para determinar hasta qué punto estos riesgos están presentes o podrían estarlo en el futuro y en qué sentido comprometen el desempeño del gobierno. El último apartado traza un cuadro extenso de las regularidades detectadas y pone el acento en cómo la acumulación de riesgos repercute sobre ellas, condicionando y distorsionando la futura evolución fiscal.

1. Una delimitación de los riesgos

Los enunciados siguientes tienen como objetivo central definir los riesgos de la política fiscal. Esta delimitación se basa en criterios que combinan elementos analíticos y normativos. Los conceptos planteados sirven para saber hasta qué grado los hechos de la política fiscal dominicana dan señales de riesgo y hasta dónde su forma de operar debiera modificarse para evitar esos riesgos.

a) Sostenibilidad del déficit fiscal

En el análisis de corto plazo se considera que un déficit fiscal creciente genera demandas de financiamiento que el gobierno satisface mediante la obtención de crédito primario de la autoridad monetaria, o por medio de la colocación de deuda pública.

Al financiar el déficit por cualquiera de los canales tradicionales se generan efectos indeseables. Por una parte, cuando se crea dinero se genera una demanda adicional que no puede ser satisfecha, en el corto plazo, por la capacidad de oferta existente y surgen presiones inflacionarias directas y otras indirectas mediante la demanda de divisas. Por otra parte, cuando se coloca deuda en exceso se eleva la tasa de interés induciendo, de forma permanente, un nuevo destino de los fondos disponibles: desde una finalidad concentrada principalmente en la inversión hacia otra centrada en la provisión de crédito al gobierno. Así, los déficit fiscales crecientes, como proporción del PIB, se asocian con inflación y disminución del crecimiento.

La cuestión central es determinar cuál debe ser el nivel de déficit (o su proporción respecto del PIB) que puede financiarse con deuda interna o externa sin generar presiones inflacionarias, o sin inducir una sustitución del destino de los fondos disponibles desde la inversión productiva hacia el crédito público. Por lo tanto, un déficit sostenible es aquel que puede financiarse sin crear problemas de inflación y de distorsión de la pauta de crecimiento.

En principio, cuando se observa la evolución del ahorro del gobierno central como proporción del PIB —tal como se hizo en la sección anterior para el caso dominicano—, podría pensarse que en la medida en que éste no haya caído hasta el grado de generar un déficit operacional superior a 0.5%, no existirá un riesgo implícito de insostenibilidad (véase de nuevo el cuadro IV-4). Sin embargo, el riesgo tiene dos características que deben remarcarse:

I) En tanto se trata de un riesgo de financiamiento, depende de la evolución de los flujos corrientes y de capital, pero también de los acervos de deuda y, en ese sentido, el gobierno genera deuda gubernamental al poner en práctica sus políticas y ésta no aparece registrada en ese indicador, que sólo refleja saldos de ingresos menos egresos, y

II) Como es un riesgo que surge de las relaciones del gobierno con los otros sectores institucionales, depende de los flujos de capital que el gobierno establece con esos otros sectores y, a la vez, éstos tienen influencia de la inflación y de los movimientos del tipo de cambio y de la tasa de interés, que son condicionados macroeconómicamente.

b) Vulnerabilidad del ingreso

La capacidad de generar ingresos por parte del gobierno está centrada en los ingresos corrientes, en la medida en que disminuye la proporción que mantiene el gobierno del patrimonio de las empresas públicas. Estos ingresos corrientes deben tener características tales que no comprometan la generación de ingresos por parte de otros sectores institucionales de la economía, que se mantengan en una proporción relativamente constante con respecto al flujo del cual se extraen y que no sean circunstanciales sino permanentes, porque no resultan afectados por otros frentes y otras medidas de la política económica.

Una primera observación que puede ilustrarse con la información de los ingresos que se presentó en la sección anterior es la muy alta participación de los ingresos de origen externo en los ingresos corrientes del gobierno. La concentración de la extracción de ingresos en un sector institucional que reúne un número

de agentes pequeño con relación a los del conjunto de la economía y que, al mismo tiempo, desde el punto de vista de la política económica, está inserto en una creciente liberalización comercial, constituye un foco de atención. A ello se agrega que los procesos de inserción internacional mediante el libre comercio, la integración económica y la cooperación internacional, en los que está inmersa la economía dominicana —como la inmensa mayoría de las de América Latina y el Caribe—, imponen un cuidadoso tratamiento fiscal de las importaciones para no incurrir en formas veladas de proteccionismo en el largo plazo.

El hecho de que la obtención de ingresos fiscales dependa de fuentes concentradas en pocos agentes, y que suponen entrar en contradicción con otros frentes de la política económica, hace vulnerables dichos ingresos. En el caso dominicano es altamente probable que el grado de vulnerabilidad de los ingresos fiscales esté aumentando por la dependencia que tienen del componente externo.

Otra observación, tomando como ejemplo los anteriores datos de ingresos, es la clara sustitución de ingresos no tributarios y de capital por ingresos tributarios, sobre todo indirectos, que mejoran la eficiencia, cobertura y calidad de la generación de recursos gubernamentales. La mejoría en esos aspectos disminuye, en el largo plazo, el grado de vulnerabilidad de la trayectoria fiscal.

Pero el crecimiento de los ingresos indirectos, en la medida en que gravan de manera igual —misma tasa sobre gastos corrientes— a quienes reciben ingresos desiguales, no favorece la equidad. Estos ingresos introducen presiones sobre segmentos importantes de los agentes del sector privado que, de no compensarse con medidas por el lado del gasto, tienden a minar la política tributaria y a vulnerar gradualmente los ingresos fiscales.

El comportamiento del sector fiscal depende también de la evolución de la deuda externa. A su vez el comportamiento fiscal tiene consecuencias considerables para la gestión monetaria y macroeconómica. El gobierno entrega los pesos al Banco Central para el pago de la deuda externa y este último salda las obligaciones externas en dólares. El gobierno central utiliza los ingresos derivados del diferencial del petróleo para el pago de la deuda externa. Por lo tanto, una disminución de la recaudación por concepto de diferencial debido a un aumento de los precios del petróleo, puede provocar, al existir un margen de maniobra reducido por el lado de los gastos, un déficit fiscal y un atraso en el cumplimiento de sus pasivos externos. Para evitar situaciones de falta de credibilidad que podrían generar restricciones imperantes de balanza de pagos, las autoridades monetarias tienen que intervenir monetizando, esterilizando o imponiendo algún otro tipo de medida. Existe, por consiguiente, una vulnerabilidad adicional que el sector fiscal —por la

relación del diferencial y la deuda externa— acaba trasladando al resto de la economía vía medidas monetarias restrictivas.

c) Pertinencia del gasto público

Los procesos de ajuste macroeconómico imponen, por lo general, disminuciones drásticas del gasto gubernamental que casi siempre se logran mediante el cese del gasto de capital y la racionalización del gasto corriente.

Las características del ajuste del gasto cuando se pasa de la segunda a la tercera etapa de política económica muestran esa disminución del gasto de capital (véase de nuevo el cuadro IV-4) y la preponderancia de un gasto corriente que se supone más racional (véase de nuevo el recuadro IV-3). Pero estos hechos obligan también a una valoración acerca de la pertinencia del gasto. Es así que, en el corto plazo, la disminución del gasto de capital sería una contribución a la sostenibilidad del déficit fiscal pero podría representar, en el largo plazo, una orientación inadecuada del gasto, en tanto no favorezca un crecimiento sostenido y equilibrado. De esa manera, sólo se estarían transformando riesgos inmediatos de la política fiscal en otros mediatos.

El más obvio de estos riesgos futuros se genera cuando, por el lado del gasto de capital, se disminuye la inversión en infraestructura y, por el del gasto corriente, se erosiona la inversión en capital humano en países donde la capacidad competitiva reside, esencialmente, en el mejoramiento de ambos.

2. Problemas de sostenibilidad del déficit fiscal

El ahorro corriente del gobierno central rige también los movimientos que sigue ese mismo ahorro cuando se consideran el gobierno general y el sector público consolidado (véase el gráfico IV-2a). Es destacable el hecho de que los ahorros corrientes de los tres niveles de gobierno siguen una tendencia cíclica común que alcanza su máximo en los años 1993-1995, posteriores a la reforma fiscal (véase el gráfico IV-2b).⁵

El análisis de las tendencias de los ahorros operacionales no muestra movimientos comunes de largo plazo, aunque también se verifica que la situación fiscal mejora después del ajuste, cuando se mide por el déficit operacional del sector público: éste se convierte en superávit durante el ajuste de 1990-1992 (véase el gráfico IV-2c).

5. En los casos en que se afirma que existen tendencias comunes se interpolaron en las series ecuaciones de tendencia del mismo orden con coeficientes de determinación relativamente altos.

Gráfico IV-2a: AHORRO CORRIENTE: gobiernos central y general, y sector público

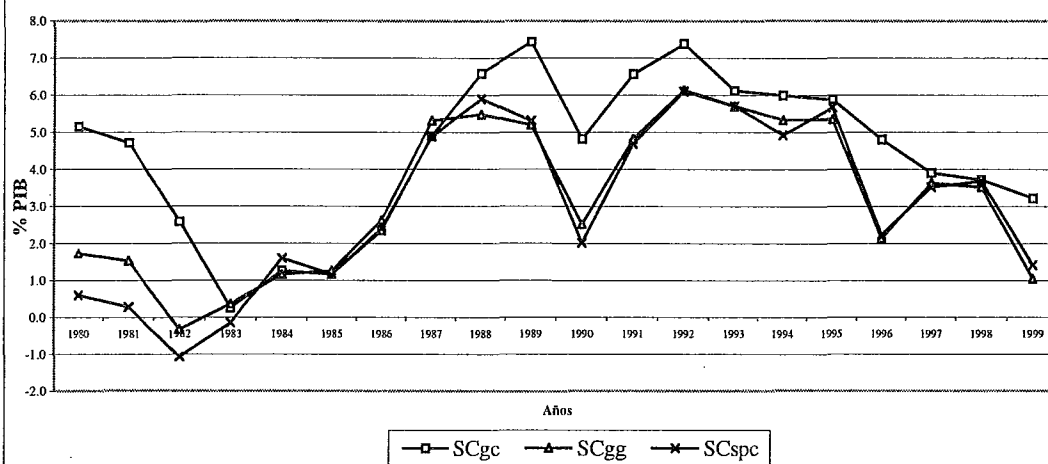


Gráfico IV-2b: TENDENCIAS DEL AHORRO CORRIENTE: gobiernos central y general, y sector público

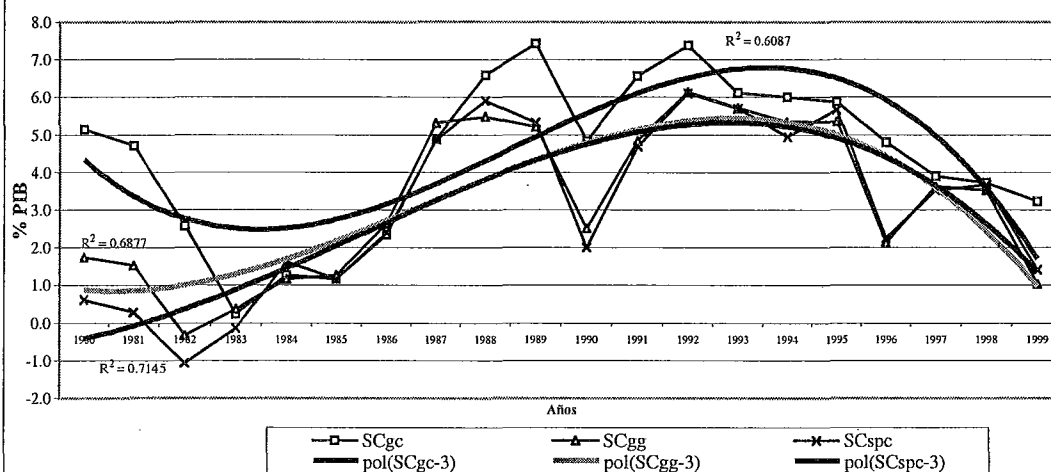
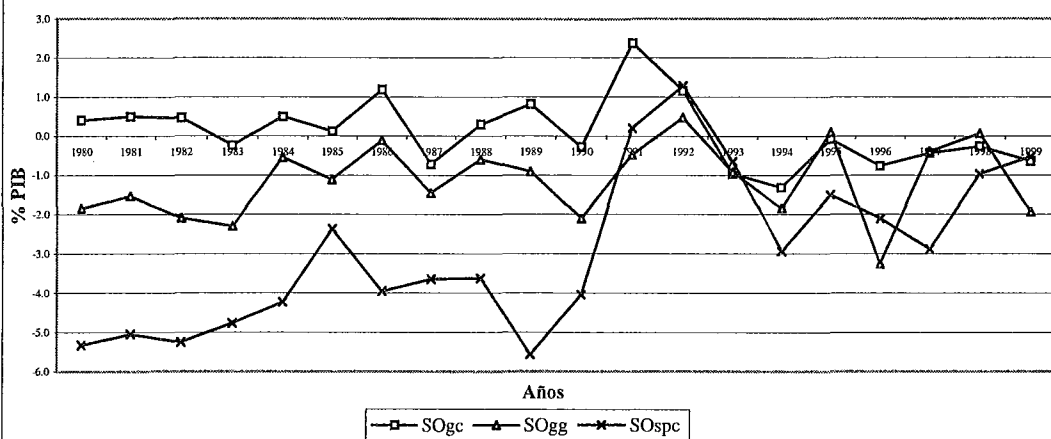
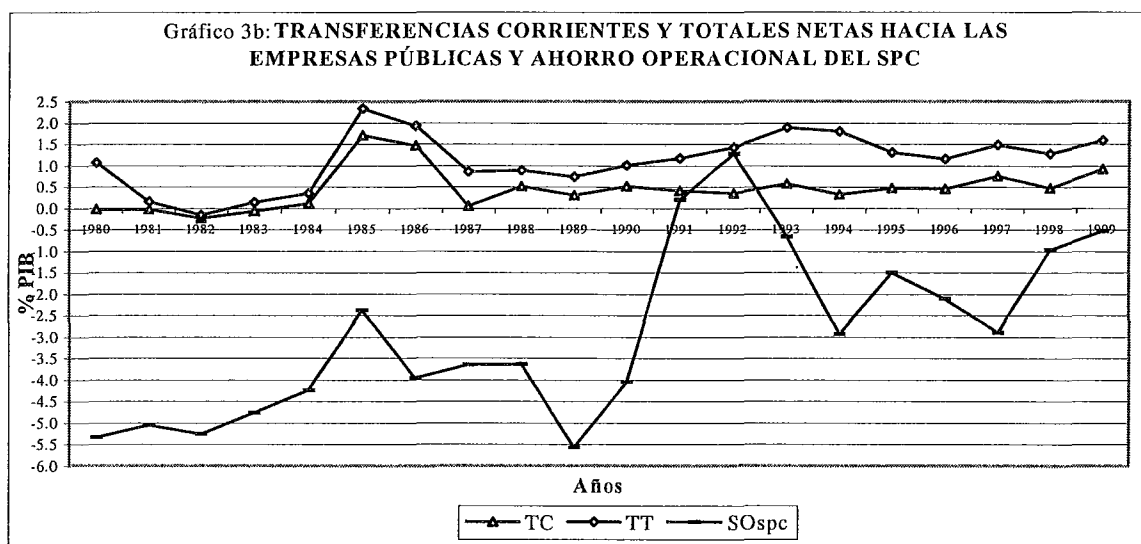
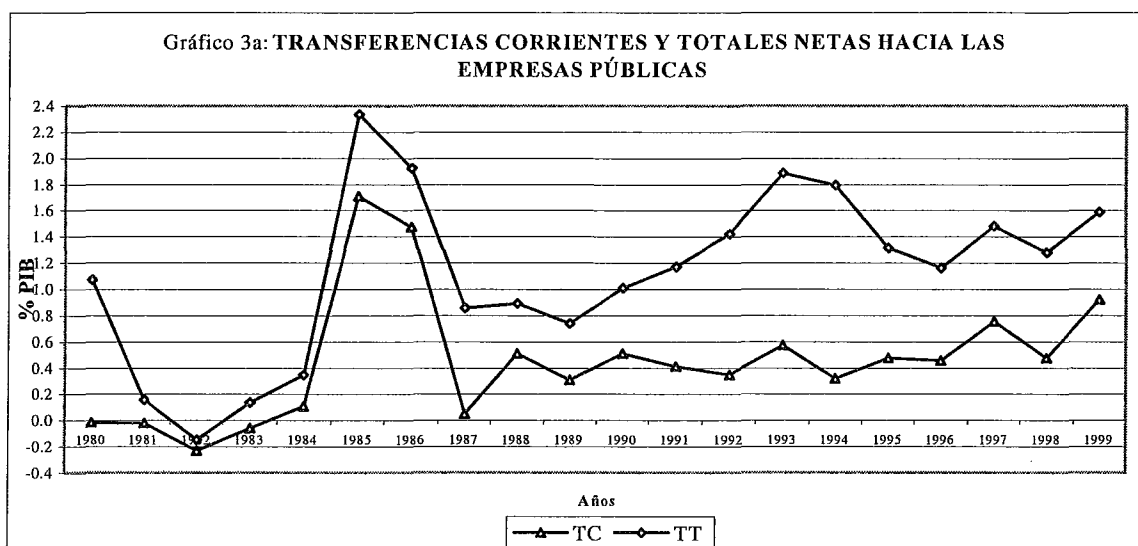


Gráfico IV-2c: AHORROS OPERACIONALES: gobiernos central y general, y sector público



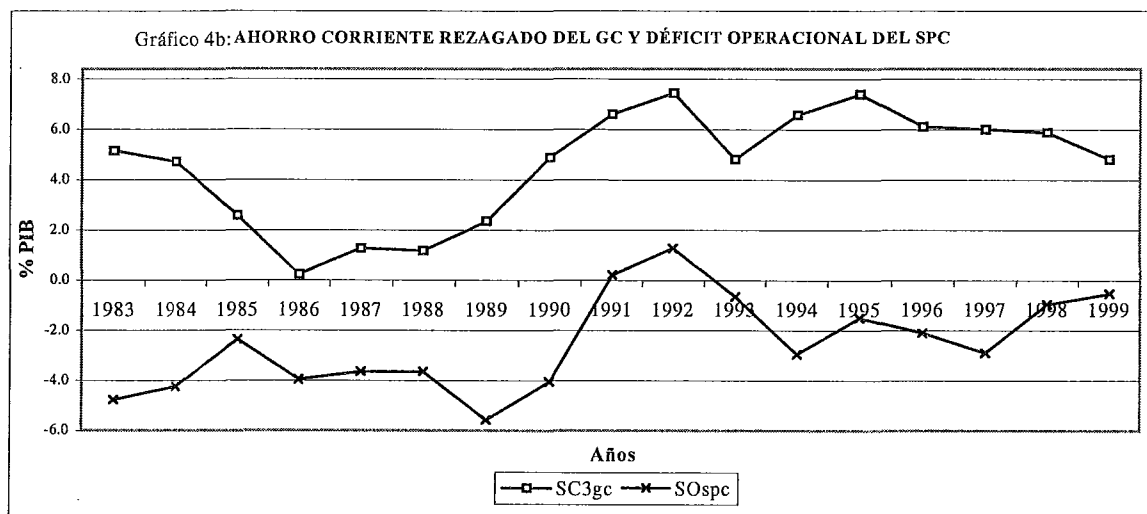
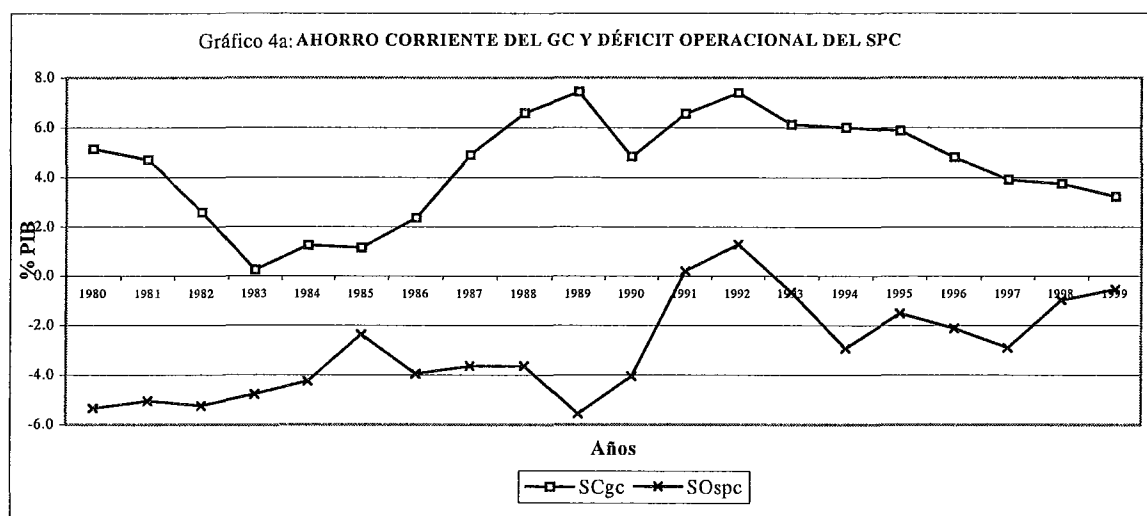
Fuente: Capítulo II del compendio estadístico

La primera interacción crucial es aquella que se presenta entre el gobierno central y el sector público consolidado. La mejoría fiscal posterior a 1990 que registra el ahorro operacional del sector público se debe a que las transferencias totales netas — la diferencia entre las que se hacen hacia las empresas públicas y las que provienen de éstas— aumentan (véase el gráfico IV-3a). Esto significa que cuando los otros niveles del gobierno incrementan su ahorro corriente, están en condiciones de cubrir los déficit de las empresas públicas y y, así, disminuir por medio de transferencias una fuente importante del déficit operacional del sector público (véase el gráfico IV-3b). Por ello, una disminución de las transferencias hacia las empresas públicas, producto de la mejoría en su desempeño asociado con la capitalización, tendrá una influencia importante sobre la sostenibilidad del déficit fiscal.



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

Al mismo tiempo, es evidente que mientras existe un ahorro corriente del gobierno central, de todas formas se perpetúa un déficit operacional (o ahorro negativo) del sector público consolidado (véase el gráfico IV-4a). Una racionalización simple de este hecho es que las caídas en el déficit del sector público consolidado producen déficit en el conjunto del sector público, en la medida en que ya no es posible financiar los desequilibrios que comienzan a producirse cuando el núcleo del gobierno pierde esa capacidad.



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

Nota: GC = Gobierno central y SPG = Sector público consolidado.

Sin embargo, tal relación entre ahorro y déficit no es inmediata y se observa con rezago. La inspección del gráfico respectivo es indicativa de dicho movimiento común (véase el gráfico IV-4b). Pero la estimación de las correlaciones entre ambas variables confirma que el movimiento descendente del ahorro en el nivel más alto de gobierno anticipa la generación del déficit en todo el sector público. Dichos coeficientes de correlación entre el ahorro corriente con uno ($SC1_{gc}$), dos ($SC2_{gc}$) y tres ($SC3_{gc}$) rezagos y el déficit operacional (SO_{spc}) son 27.3%, 58.1% y, finalmente, 70% de manera respectiva.

Es obvio que los movimientos temporales de estos dos indicadores abren un campo de investigación sobre la dinámica común de los ahorros y los déficit fiscales de los diferentes niveles del gobierno dominicano. Pero aquí la verificación de esta correlación empírica está indicando que existe una tendencia, particularmente preocupante en los últimos años, hacia la generación de un déficit operacional creciente. A la vez, el hecho de que el ahorro corriente descienda está adelantando una acentuación de esa tendencia y, en consecuencia, está marcando que comienzan a generarse niveles de déficit operacional que serán difíciles de financiar.

Desde un punto de vista técnico se considera que un déficit fiscal sostenible será aquel que asegure un endeudamiento real igual a cero en el largo plazo.⁶ El cálculo de tal déficit fiscal futuro requeriría una contabilidad gubernamental de ingresos y gastos pronosticados que no está disponible para la mayoría de los países de América Latina, y el caso dominicano no es la excepción.⁷

Al mismo tiempo, desde la óptica de la CEPAL, un ahorro primario que no cubre el nuevo endeudamiento real que genera una economía conduciría a una región de insostenibilidad del déficit fiscal.⁸ También el cálculo del indicador de sostenibilidad requeriría pronósticos acuciosos de los ingresos y los gastos.

En el caso dominicano, a esta dificultad relativa a los pronósticos de ingresos y gastos se agrega el hecho de que la contabilidad de la deuda pública interna ha sido muy deficiente desde el punto de vista financiero. No se trata sólo de un problema del manejo de la tesorería del gobierno, que siempre arroja pérdidas por las tradicionales dilaciones de pago que originan sobreprecios a las mercancías que se le venden al gobierno. En este caso se está frente a una carencia de registro de los montos del endeudamiento.

Una primera dificultad está en el hecho de que la documentación y el pago de las deudas del gobierno con proveedores y prestamistas no han sido prácticas comunes. Es recién en los últimos años que el gobierno dominicano ha reconocido y documentado deudas de administraciones anteriores.⁹ Sin embargo, aún persisten discrepancias sobre el monto de las deudas contraídas durante el último cuatrienio que han resultado de este período de crecimiento del gasto de inversión.

Otra dificultad para cualquier cálculo de indicadores que involucre acervos es el hecho de que el gobierno dominicano no se financia por medio de la emisión regular de deuda pública. Los principales montos de deuda contraídos por el gobierno están registrados como créditos de la banca o como compromisos de pago con proveedores de obra pública y de otros bienes y servicios.

A pesar de estas dificultades se construyeron dos series del endeudamiento nuevo que en términos reales ha generado el gobierno. Para ello se usaron metodologías deriva-

6. Véase Talvi y Végh (2000), pág. 8.

7. Véanse al respecto los estudios nacionales contenidos en Talvi y Végh (2000).

8. Véase CEPAL (1999), pág. 27.

9. Véase Pellerano (2000), págs. 6-7.

das de los estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la CEPAL referidos arriba (véanse los detalles en el anexo 3). Si bien este endeudamiento nuevo no constituye *per se* un indicador de sostenibilidad del déficit, su tendencia y magnitud relativa al PIB mostrarían la aparición de riesgos para su sostenibilidad. Es muy probable, además, que estos cálculos del endeudamiento nuevo estén claramente subvaluados, por la carencia de una información más completa y precisa sobre la deuda pública interna.

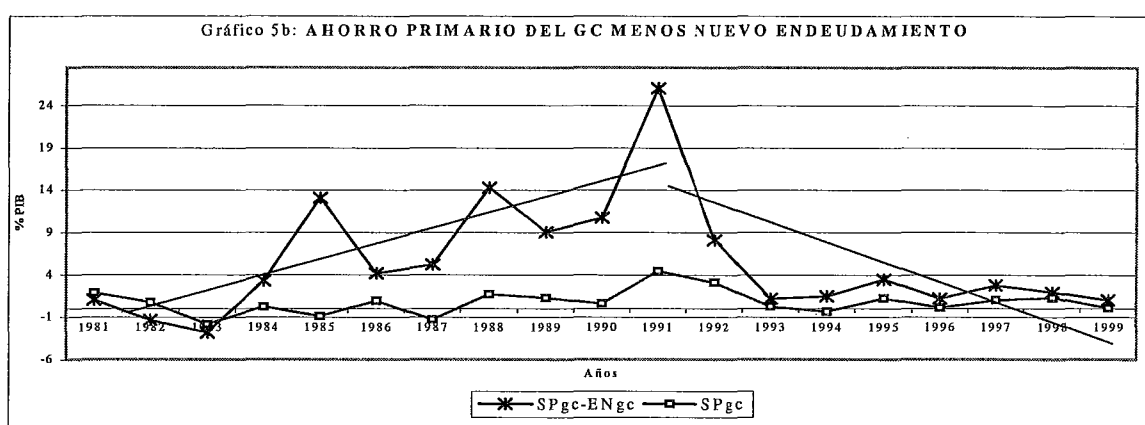
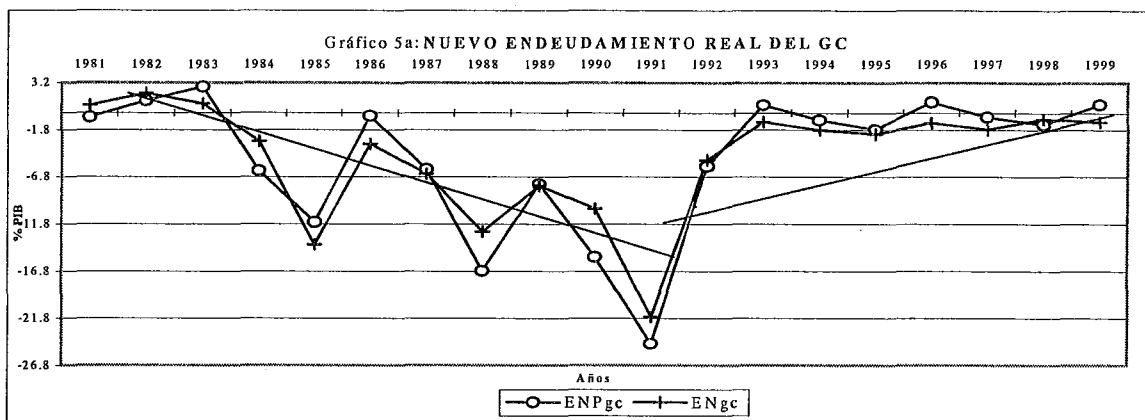
Una característica relevante de estas series es que el nuevo endeudamiento obtenido mediante el método derivado del estudio del BID (ENP) considera el efecto del crédito primario del Banco Central y el ahorro primario del gobierno central, en tanto que el cálculo del nuevo endeudamiento realizado mediante el método derivado del estudio de CEPAL (EN) no incluye estos rubros (véase el anexo 4 para comprender las fórmulas usadas). Pero a pesar de esa diferencia, el movimiento de ambas series —ENP y EN— es muy similar (véase el gráfico IV-5a).

El punto principal que debe señalarse al mirar el gráfico es que los indicadores de endeudamiento real mantienen una tendencia descendente hasta 1990. Indica la generación de flujos crecientes de desendeudamiento que son atribuibles a la pérdida de valor de los pasivos del gobierno por medio de la erosión inflacionaria. Luego de 1990 el ajuste de las cuentas del gobierno, la adopción del NPE y la reforma fiscal invierten notoriamente la tendencia, quebrándola de manera ascendente. Es así que se produce un desendeudamiento menor cada año y éste apunta a convertirse en flujos de endeudamiento permanentes. Si se considera esta nueva tendencia producto de una política de control de la inflación y de crecimiento del gasto corriente y de inversión, junto con el déficit operacional sostenido del sector público consolidado que se verificó anteriormente, parece confirmarse un riesgo para la sostenibilidad del déficit fiscal.

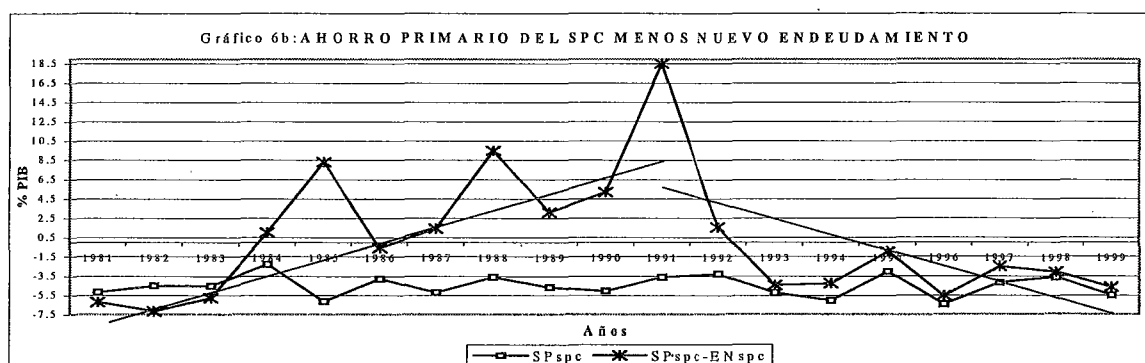
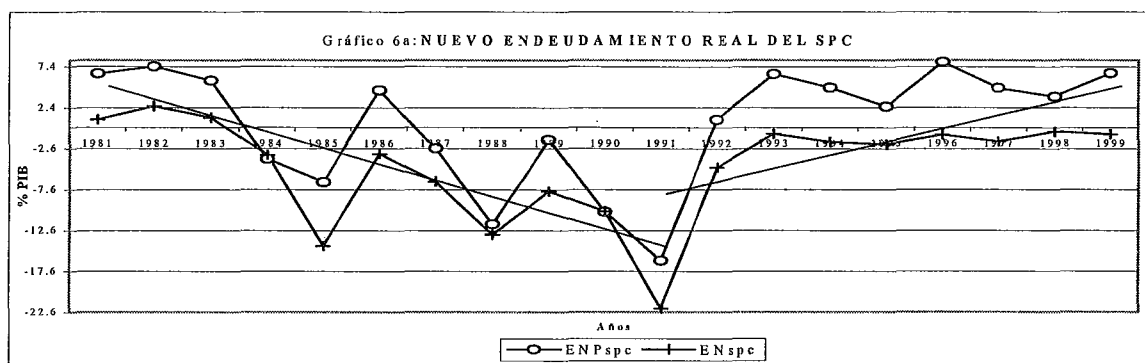
Para proporcionar otro elemento confirmatorio de ese riesgo, conviene observar la diferencia entre el ahorro primario del gobierno central (SP_{gc}) y el nuevo endeudamiento (EN). Cuando esa diferencia es positiva, muestra que el déficit se encuentra en la región de sostenibilidad y, en el caso contrario, en la de insostenibilidad. La tendencia también se quiebra claramente en 1990, de manera que, aunque se mantiene positiva, tiende aceleradamente hacia valores negativos (véase el gráfico IV-5b).

El ejercicio de simulación de los endeudamientos reales se repitió usando una serie del déficit primario del sector público consolidado (SP_{spc}) en lugar de aquella del gobierno central. También en ese caso se observa, en primer término, que el endeudamiento obtenido por ambos métodos tiene el mismo comportamiento (véase el gráfico IV-6a) y, en segundo término, que hay un movimiento hacia la insostenibilidad, pero que ahora se registran endeudamientos endeudamientos y no desendeudamientos como cuando se simula con SP_{gc} (véase el gráfico IV-6b).¹⁰

10. Debe tomarse en cuenta que el cálculo del ahorro primario del sector público es todavía muy inexacto y que es probable que esté sobrevaluando el déficit (véase el anexo 2). Pero de todas maneras su tendencia confirma que el gobierno se está moviendo hacia regiones de insostenibilidad.



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

Nota: GC= Gobierno central.

En resumen, los datos del déficit fiscal comienzan a indicar riesgos de insostenibilidad en varios sentidos. La caída del ahorro corriente del gobierno central que, con rezago, está correlacionado con el déficit operacional del sector público consolidado, está indicando la persistencia de un déficit del conjunto del gobierno. Los indicadores de endeudamiento real cambian drásticamente su tendencia, virando de una sucesión de desendeudamientos crecientes hacia una de desendeudamientos decrecientes para el gobierno central y de endeudamientos para el sector público. Por último, el ahorro primario tiende a disminuir después de 1990 y a cubrir cada vez menos del nuevo endeudamiento —tanto para el correspondiente al gobierno central como para el del sector público—, indicando que la economía tiende así hacia la región de insostenibilidad del déficit fiscal.

Conviene remarcar dos aspectos de los ejercicios realizados que tienen que ver con el endeudamiento externo y con la relación entre el gobierno y la autoridad monetaria.

El movimiento del endeudamiento nuevo está guiado por aquel que sigue el flujo de endeudamiento externo (véase el gráfico IV-7a). Es allí evidente que el cambio de tendencia desde un desendeudamiento real hacia un endeudamiento real del sector público está impulsado por la disminución del desendeudamiento real con el sector externo. Este hecho también confirma la tendencia hacia una menor sostenibilidad del déficit.

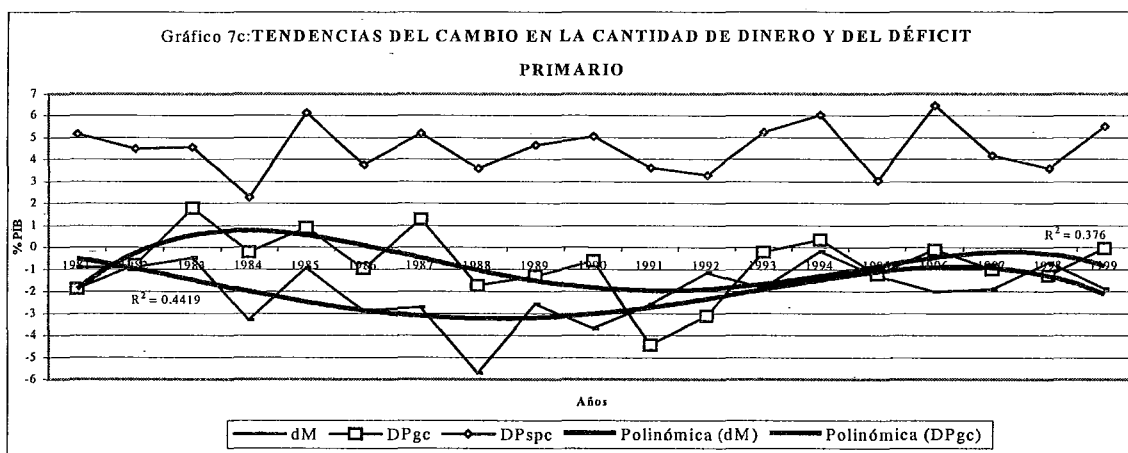
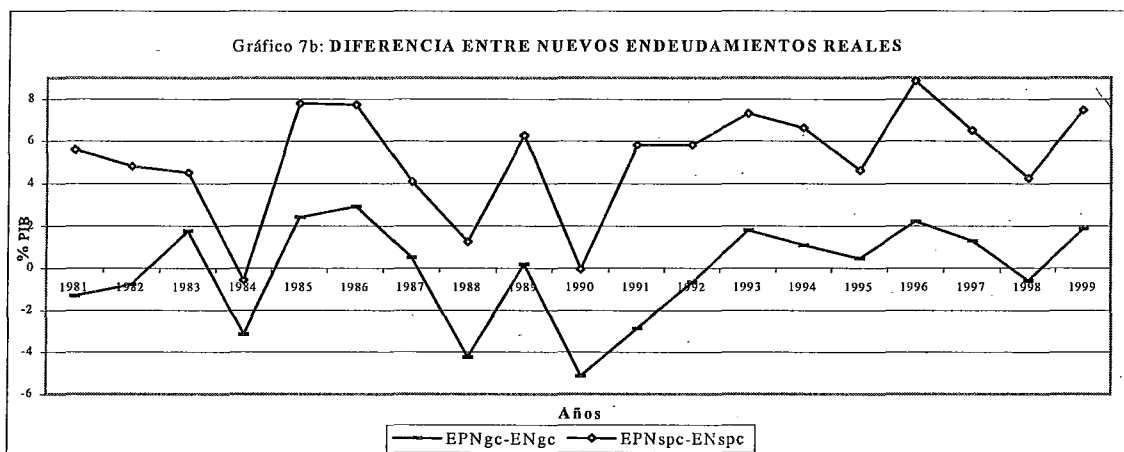
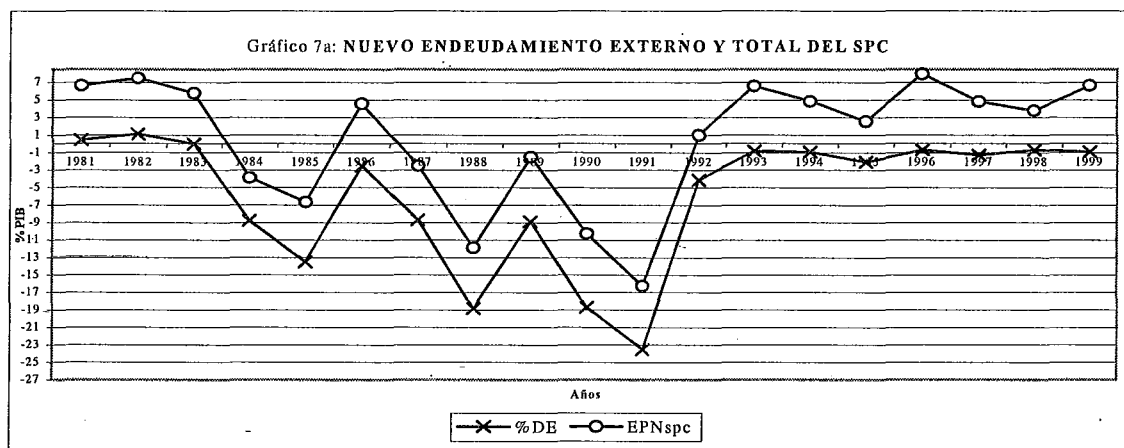
La diferencia entre EPN y EN muestra el grado de acomodamiento de la política fiscal a la política monetaria. Esta diferencia es igual a la que se registra entre el déficit primario (del gobierno central o del sector público) y la variación en la cantidad de dinero. El gráfico IV-7b indica un comportamiento errático de ambas diferencias: la del gobierno central y la del sector público. Pero entre sí alcanzan un alto coeficiente de correlación de 84%.

El hecho de que la diferencia EPN-EN carezca de una tendencia definida significa que el déficit fiscal primario —sea éste el del gobierno central o el del sector público— se está moviendo conjuntamente con los cambios en la cantidad de dinero de una forma tal que sólo difieren entre sí en una magnitud errática. Si bien captar ese comovimiento de manera más precisa requeriría una investigación específica, es posible verificar que, por lo menos, el déficit primario del gobierno central y la variación tienen tendencias comunes relativamente significativas (véase el gráfico IV-7c).

Estos hechos están mostrando que la presión principal que conduce hacia la generación de un endeudamiento creciente está en el endeudamiento externo, y que los déficit primarios que genera el gobierno están siendo compensados por variaciones en la cantidad de dinero. Ambas constataciones, si bien basadas todavía en datos que carecen de la precisión necesaria, están mostrando que los riesgos de insostenibilidad están acumulándose.

La confirmación de ambas tendencias abre un campo de análisis de las relaciones entre el gobierno y los sectores externo y monetario. De ella dependerá, en gran medida, la posibilidad de diseñar una política fiscal que impulse un desempeño macroeconómico satisfactorio.

Ante los riesgos detectados, conviene mirar hacia las posibles dificultades que tiene la generación de ingresos y la capacidad de restricción del gasto.

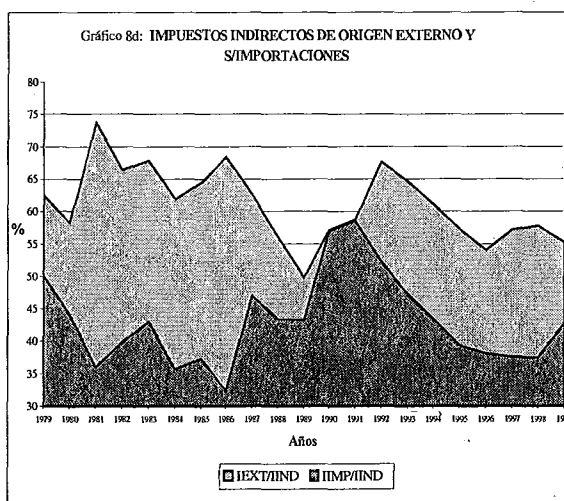
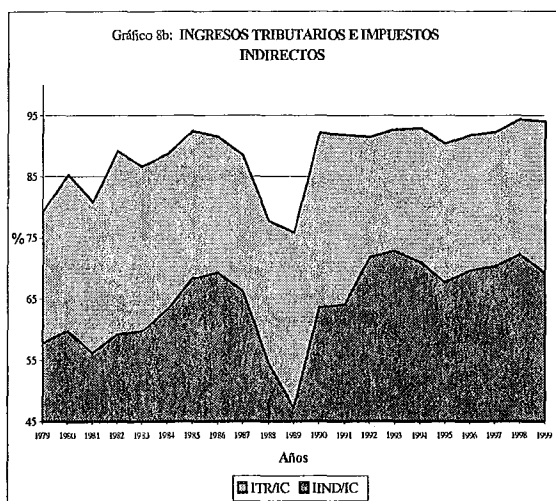
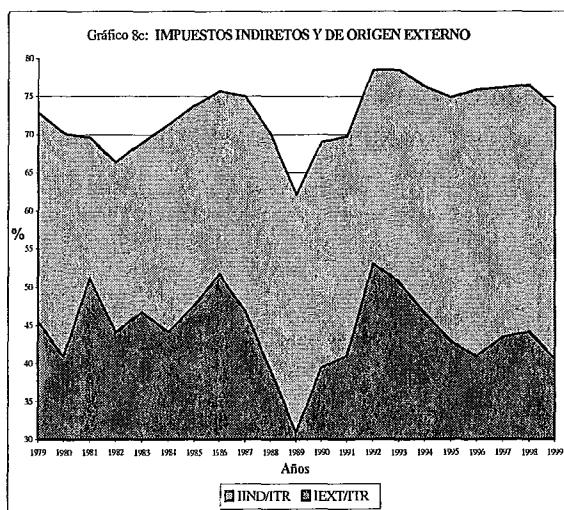
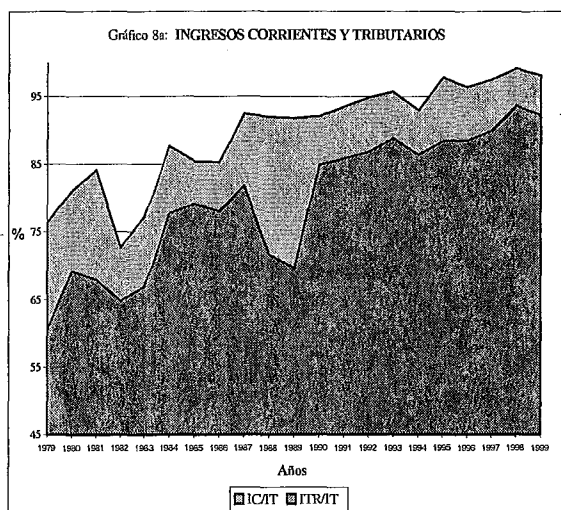


Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

3. Aspectos clave de la vulnerabilidad de los ingresos corrientes

El análisis de los ingresos por etapas de la política económica mostró que, a pesar de las subsecuentes medidas de la reforma fiscal que tienden a aumentar las fuentes de ingresos internos y a introducir tasas genéricas, los avances son limitados. Los ingresos fiscales de origen externo provenientes, entre otras fuentes, de aranceles y diferenciales de precios del petróleo siguen pesando decisivamente en el total. Pero al mismo tiempo los movimientos de estos ingresos siguen siendo determinantes en la tributación y en el ingreso fiscal corriente.

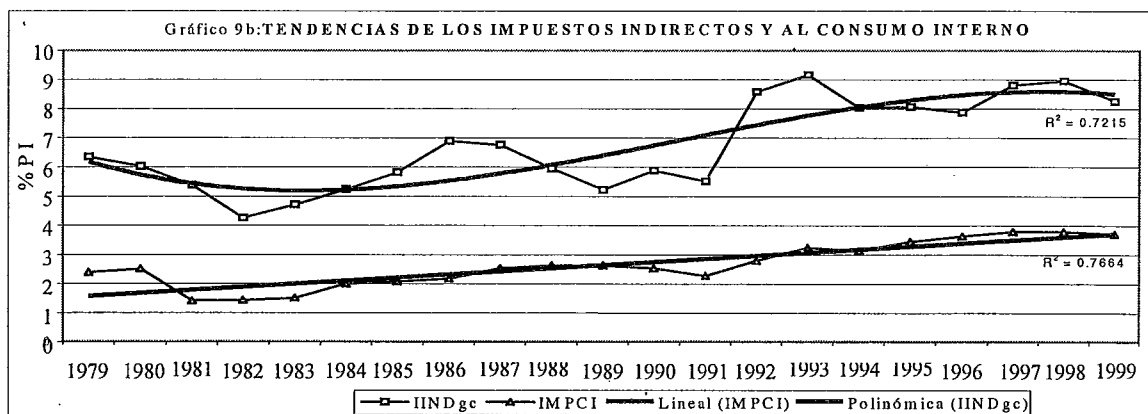
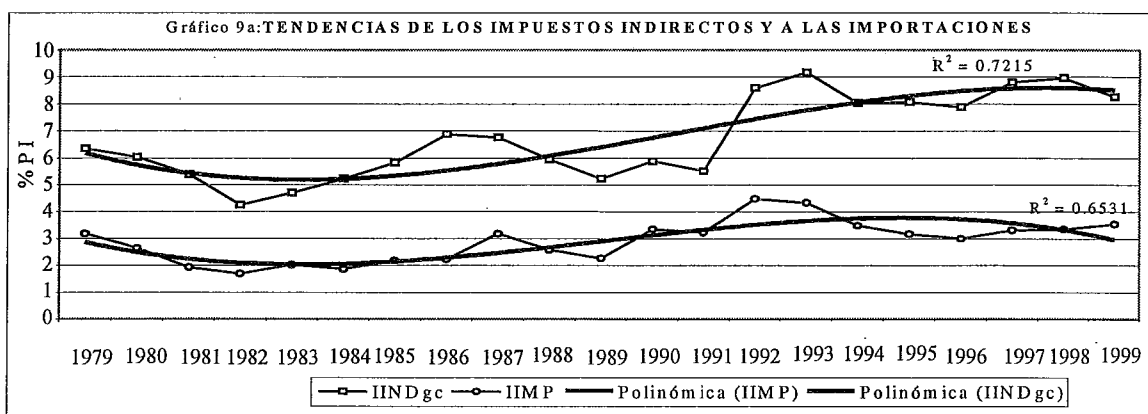
La dinámica de la composición del ingreso corriente del gobierno central varía conforme a los ingresos externos. Por lo tanto, no sólo el peso de los ingresos provenientes de fuentes externas es cercano a 40%, sino que los ingresos totales (IT) siguen el movimiento de estos ingresos de origen externo. En una economía abierta y pequeña este hecho implica que la dinámica del ingreso fiscal está estrechamente ligada al ciclo de la economía en la medida en que ésta mantenga siempre una trayectoria estrechamente ligada al sector externo.



El monto relativo de los ingresos de origen externo y el hecho de que el ingreso corriente evolucione simultáneamente con ellos hace vulnerable el ingreso fiscal principal ante cualquier crisis en la balanza de pagos y cambios al alza en el precio de los combustibles. Ello se refuerza al observar que la secuencia de esos ingresos está basada en la que han seguido los impuestos sobre importaciones (IIMP) (véase el gráfico IV-8d).

Las tendencias de los impuestos indirectos y de los impuestos sobre importaciones respecto del PIB son comunes. Así, la base tributaria —obsérvese que el ingreso corriente sigue los movimientos de los ingresos tributarios y éstos siguen a los indirectos— no sólo depende del sector externo con relación a su monto, sino con su dinámica de largo plazo. Y esta dinámica es oscilatoria como proporción del producto, de manera tal que está sujeta a fluctuaciones que surgen de la interacción entre el gobierno y el sector externo, además de aquellas señaladas que afectan al conjunto de la economía (véase el gráfico IV-9a).

El efecto descendente de la caída de los impuestos a las importaciones sobre los indirectos es contrarrestado por la tendencia ascendente de los impuestos al consumo. Éstos tienen una tendencia que no es equivalente con la que registran los impuestos indirectos, y están creciendo aunque no tanto como para alterar aún el movimiento común observado arriba. Los impuestos sobre el consumo interno están subiendo constantemente a partir de la reforma fiscal de 1992 (véase el gráfico IV-9b).



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

En consecuencia, la vulnerabilidad de los ingresos corrientes del gobierno tiene dos componentes centrales: i) la baja tasa que grava el consumo privado, principal componente del PIB, y ii) la alta tasa que tienen todavía las importaciones, que representan una parte mucho más fluctuante del PIB y, a la vez, sometida a las presiones de desgravación de los acuerdos internacionales.

La clave de la aceleración de la reforma impositiva dominicana estaría así en aumentar el crecimiento de la tasa impositiva sobre el consumo interno, disminuir, nuevamente de una vez, la tasa impositiva sobre las importaciones, y convertir el diferencial de los precios del petróleo en un impuesto indirecto. Tales medidas se encuentran en las leyes fiscales que se han sometido a consideración del Congreso Nacional (a septiembre del 2000 no se habían aprobado).

En cuanto a los impuestos indirectos al consumo interno, debe definirse que, a su vez, graven en igualdad de condiciones las mercancías de origen nacional e importadas. Las reformas en curso apuntan a eliminar los aranceles y a gravar de la misma manera a todos los bienes y servicios que se intercambien en el país y generen un valor agregado. Esa orientación debe preponderar en el futuro.

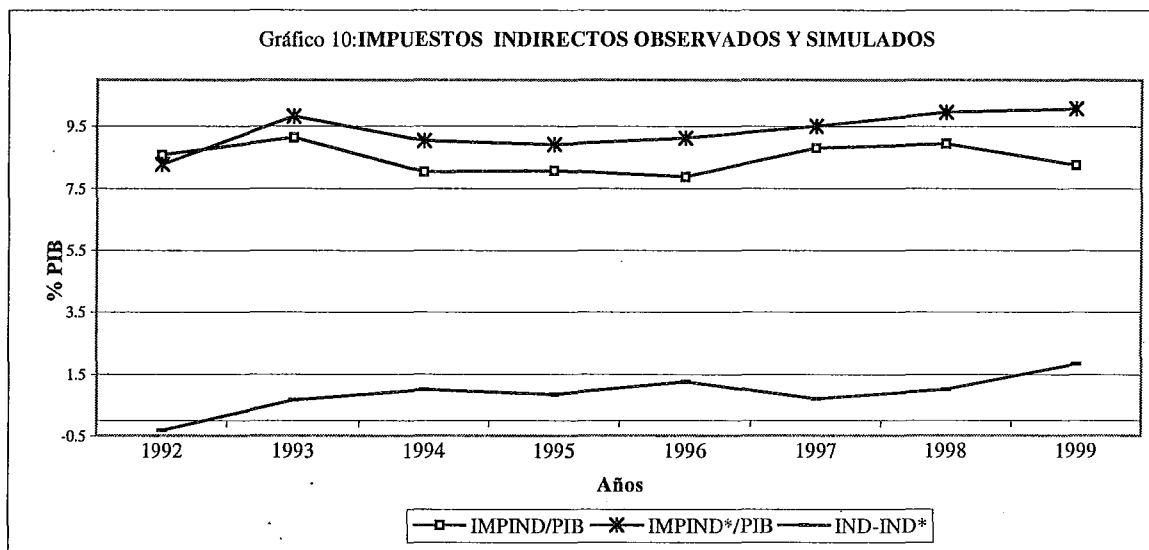
El resultado sobre el ingreso fiscal de estas medidas se aprecia mediante un sencillo ejercicio contrafáctico. Tomando las trayectorias observadas de las tasas implícitas de los impuestos sobre el consumo privado y sobre las importaciones, se modifican de la siguiente manera a partir de 1992: i) aumenta 20% la tasa implícita sobre el consumo privado —que fue muy baja en ese año— y luego se incrementa 10% cada año hasta que alcance el 10% del consumo, y ii) se disminuye 15% cada año la tasa sobre las importaciones, hasta que se ubique en 5% de las mismas. Es decir, se hace una simulación que consiste en invertir las tasas implícitas en el año final del período de estudio, que fueron de 4.7% sobre el consumo privado y de 10.6% para las importaciones.

Las medidas específicas para producir estas tasas consisten en una mezcla de disminución de aranceles y cambio de la base de los mismos, modificación del impuesto sobre el diferencial de los precios del petróleo y aumento de la tasa y de la cobertura del impuesto al valor agregado. El resultado de haber aplicado esta profundización de la reforma fiscal hubiera sido una trayectoria creciente de los impuestos indirectos respecto del PIB. Al mismo tiempo, ésta rompería su dinámica dependiente de los impuestos a las importaciones y conduciría hacia una nueva trayectoria soportada por los impuestos al consumo (véase el gráfico IV-10).

Este resultado está mostrando que la vulnerabilidad de los ingresos fiscales asociada a la dependencia que éstos tienen de las importaciones puede resolverse mediante cambios graduales en la política de ingresos.

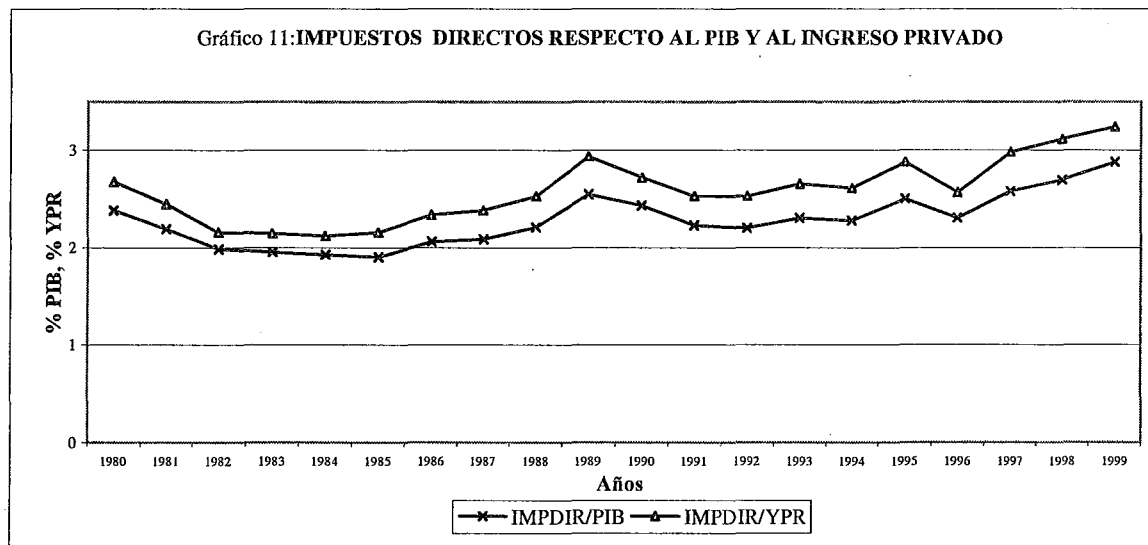
A la vez, no debe desconocerse que la extensión de los impuestos indirectos tiene efectos regresivos sobre la distribución del ingreso. En el caso dominicano hay un amplio margen en términos hipotéticos para compensar estos efectos mediante la am-

pliación de la recaudación de impuestos directos. La proporción que representan del PIB y del ingreso privado ha sido baja, entre 2% y 3% respecto de ambos ingresos. Su trayectoria ha sido sumamente estable si se los compara con la de los indirectos (véase el gráfico IV-11). Pero aprovechar este margen hipotético requiere resolver aspectos institucionales complejos de la administración tributaria.



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

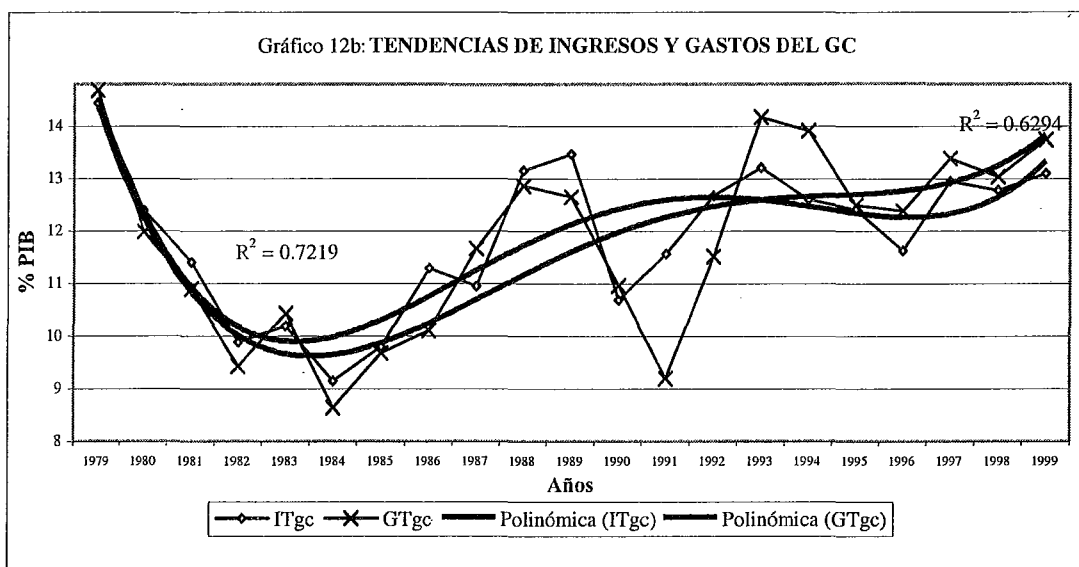
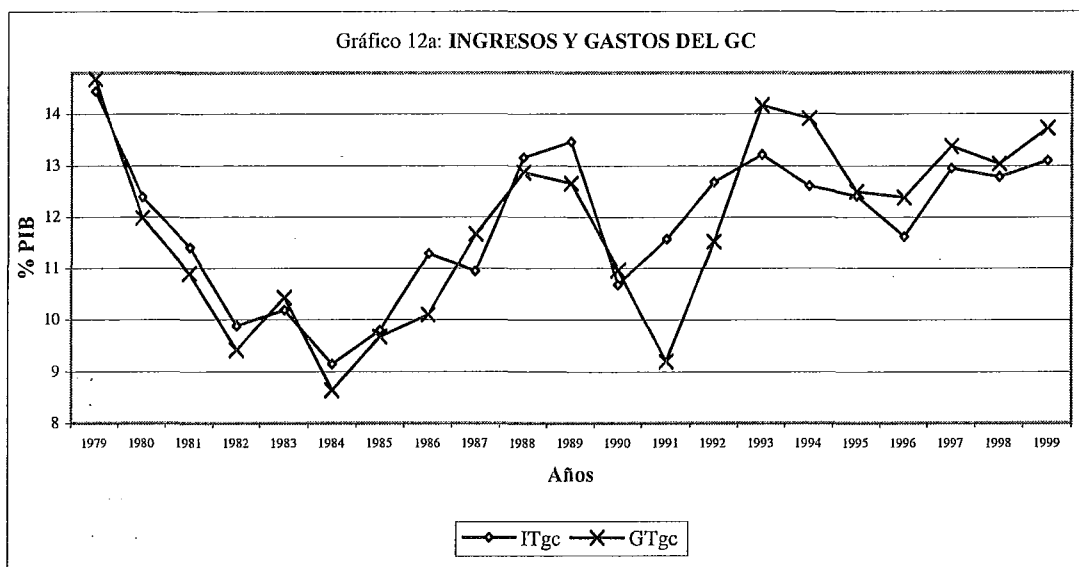
Por ello, en el corto plazo es posible que los cambios en la tributación indirecta deban ser compensados por medio del perfil y el destino del gasto público.



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

4. Pertinencia de la orientación del gasto público

El gasto total del gobierno central sigue estrechamente la dinámica de su ingreso. Los movimientos correlativos al alza y a la baja son puntuales (véase el gráfico IV-12a). Además, no es posible pensar en otra senda de largo plazo para el gasto (véase el gráfico IV-12b), dada la restricción de financiamiento del déficit que introduce la puesta en práctica de una política de endeudamiento público que sólo toma previsiones de muy corto plazo y que utiliza el crédito sólo por motivos transaccionales. Debe señalarse el hecho de que la tendencia del gasto total tiene, en los últimos años, un nivel mayor que la del ingreso, lo que crea presiones sobre la sostenibilidad del déficit fiscal.



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

Nota: GC = Gobierno central.

Gráfico 13a: GASTOS CORRIENTE Y DE CAPITAL

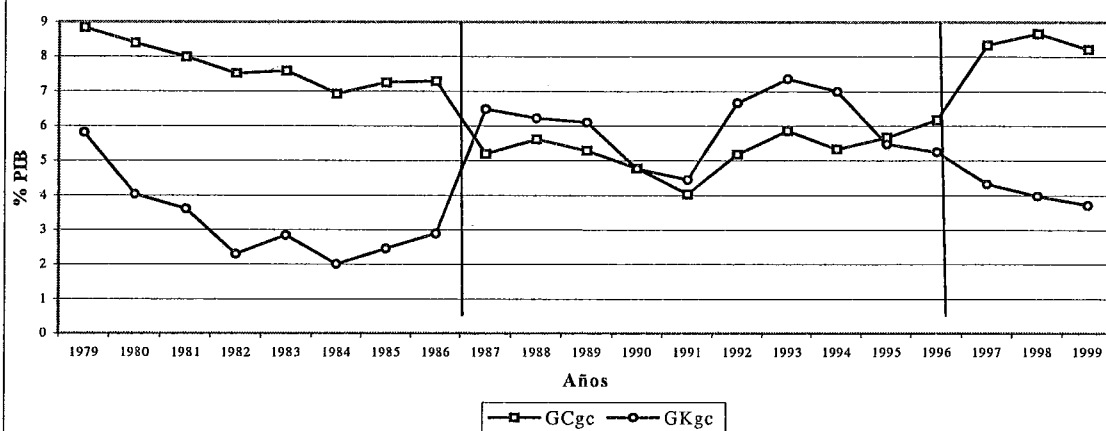


Gráfico 13b: TENDENCIAS DEL GASTO CORRIENTE Y DE SERVICIOS PERSONALES

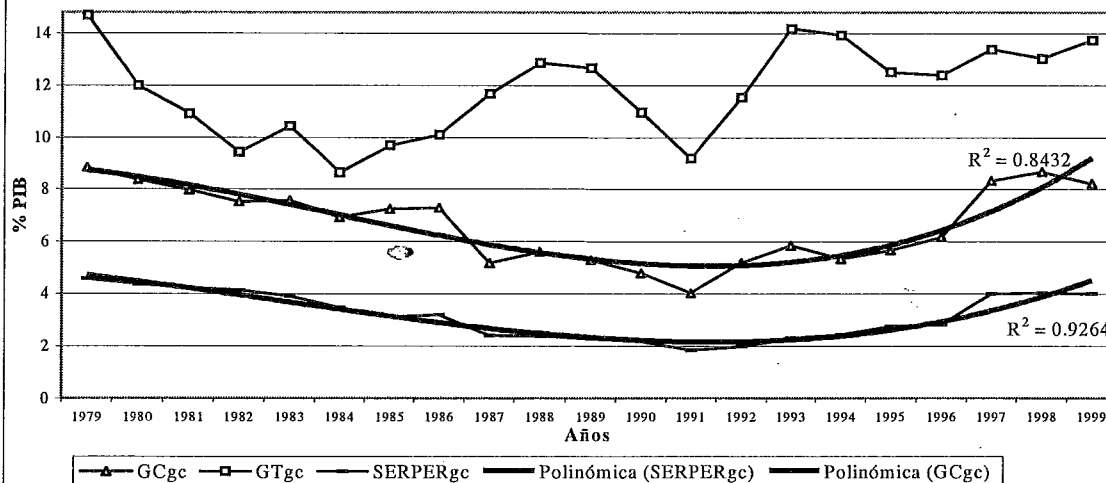
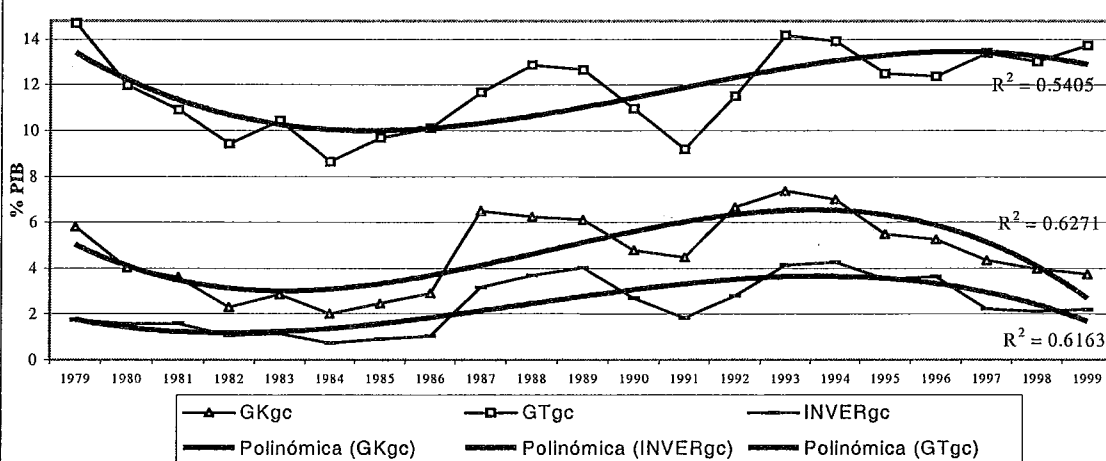


Gráfico 13c: TENDENCIAS DEL GASTO DE CAPITAL Y DE INVERSIÓN



Los gastos corrientes y de capital siguen dinámicas diferenciadas por etapas de la política económica. Ese movimiento alternado, que está regido más por las características de las administraciones que por las transformaciones estructurales, se confirma observando las trayectorias de ambos tipos de gasto y el comportamiento por períodos de gobierno marcados con líneas verticales en el gráfico IV-13a.

La dinámica de los gastos corrientes sigue la de los sueldos y salarios del gobierno central, si se observan las tendencias comunes de ambas series como proporciones del PIB (véase el gráfico IV-14b). A la vez, durante el ajuste caen los gastos corrientes y suben los gastos de capital (véase el gráfico IV-13a).

El gasto de capital sigue la dinámica de la inversión, mostrando también tendencias comunes (véase el gráfico IV-13c). Pero el gasto total sigue también esa tendencia. Así, si el gasto está acotado por el ingreso, ello da la pauta de que la inversión esté comportándose dinámicamente como lo hace el ingreso total del gobierno. En consecuencia, la inversión está siguiendo los movimientos del ingreso. Como se ha visto en la sección anterior, el ingreso total tiene una dinámica basada en la de los impuestos a las importaciones y, en consecuencia, la inversión pública está sometida al comportamiento cíclico del sector externo. Como se observa en el gráfico IV-13b, los gastos corrientes siguen la dinámica de sueldos y salarios. Y éstos, por condiciones funcionales y políticas, son menos flexibles, relativamente a otros gastos, ante la dinámica que impone el ingreso del gobierno.

Entonces, como se explicó antes, la inversión pública sigue la dinámica del ingreso total y ahora la contracción del gasto corriente tiene un límite inferior por efecto de la relativa inflexibilidad de sueldos y salarios. En consecuencia, conviene preguntarse hasta qué punto estas regularidades temporales condicionan la pertinencia de la orientación del gasto público.

En una economía que crece velozmente y que, al mismo tiempo, se integra en los mercados internacionales de mercancías, servicios y factores productivos, el gasto público debe complementar los requerimientos del crecimiento en las áreas de infraestructura, transporte y comunicaciones y en la formación de capital humano. Un gasto público regido dinámicamente por la inversión es un gasto pertinente. Por el contrario, aquí se observa una dinámica de la inversión regida por las restricciones del ingreso gubernamental y éste finalmente está sometido a los ingresos más vulnerables que tiene una economía en proceso de liberalización comercial: los que provienen de las importaciones.¹¹

En consecuencia, la necesidad de un gasto pertinente está condicionada por la dinámica de unos ingresos altamente vulnerables, en la misma medida en que no se profundice la reforma impositiva. Por otra parte, la tendencia del gasto corriente

11. No obstante, recuérdese que la desgravación arancelaria de principios de los noventa no tuvo un impacto negativo en la recaudación impositiva por concepto de importaciones (véase el capítulo IV).

está regida por un gasto relativamente inflexible: que se dedica a los sueldos y salarios. Resulta difícil, por lo tanto, sustituir gasto corriente por gasto de capital, en particular por inversión.

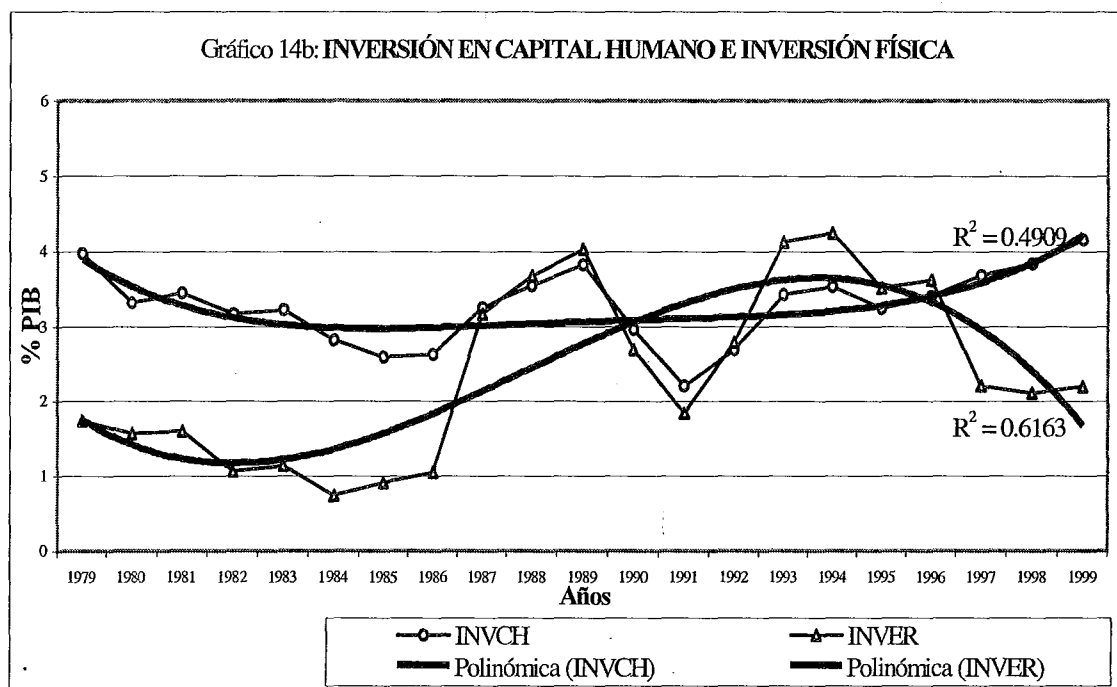
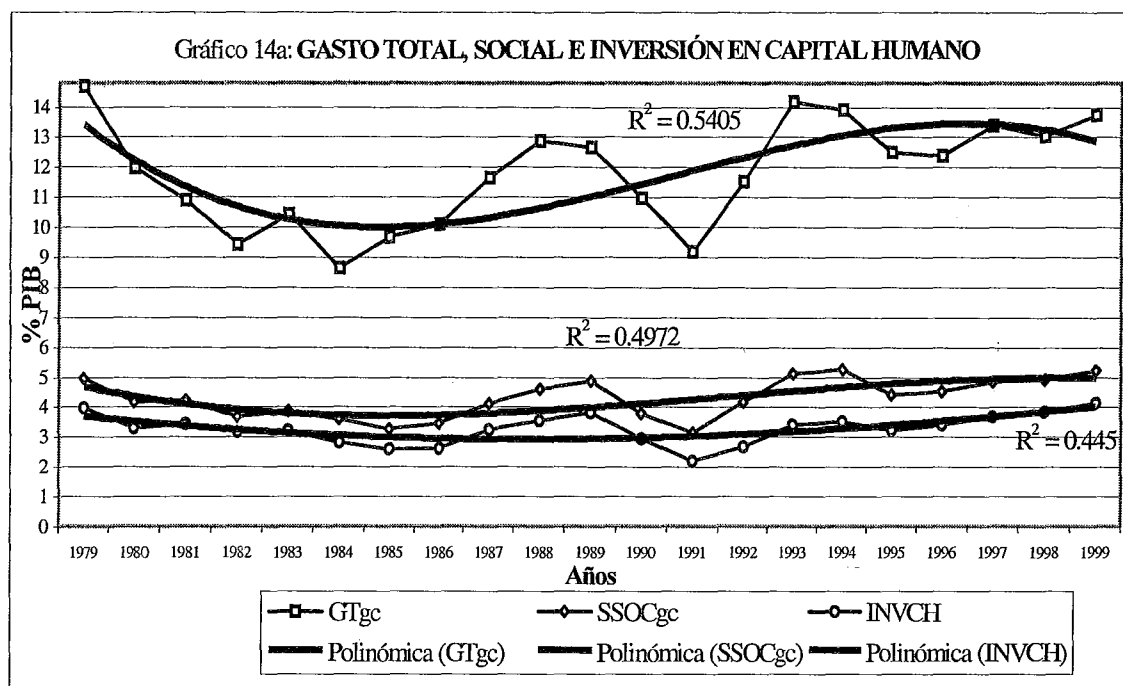
Otro aspecto de la pertinencia del gasto público depende de su destino hacia el mantenimiento y la formación del capital humano. Como se estableció en la sección 1, la distribución funcional del gasto público es diferente según las etapas de política económica y los períodos de gobierno. Pero, como se observó, ésta no privilegia la inversión en capital humano por encima de los gastos en servicios generales del gobierno.

A la vez, una comparación de ambos tipos de inversión pública —aquella en capital físico y la que se hace en capital humano— comienza a exhibir una separación de sus tendencias que confirma que la pertinencia en la orientación del gasto está comprometida en la perspectiva de un crecimiento sostenido.

La evolución del gasto social y, en particular, de la inversión en capital humano —educación, salud, asistencia social y vivienda— ha sido muy cercana y estable: el primero se ha ubicado en torno a 5% del PIB y la segunda claramente por debajo de 4%. Ambos se han comportado sin grandes rupturas de tendencia aunque con ajustes notables en los períodos críticos (véase el gráfico IV-14a). Más allá de los porcentajes normativos que se acostumbra dar, los grados de apertura y de competencia a los que está expuesta la economía dominicana indican que estos porcentajes y su estabilidad no son adecuados para los desafíos de crecimiento que deberán enfrentarse en el futuro.

A pesar de ese comportamiento estable de la inversión en capital humano en el largo plazo es importante señalar que la tendencia de los últimos años es ascendente, aunque su velocidad de crecimiento sea claramente insuficiente (véase el gráfico IV-14a). Al mismo tiempo, debe observarse que la inversión en capital humano y en capital físico del gobierno no han tenido tendencias similares y en los últimos años han sido claramente divergentes. Este hecho muestra que, si bien el gobierno ha ido aumentando las capacidades de capital humano de manera concomitante con el crecimiento, la primeras no han seguido la misma tendencia respecto del capital físico (véase el gráfico IV-14b).

La política de gasto está así cuestionada, también, en términos de su composición, en la medida en que no ha cambiado después del ajuste, el NPE, las reformas fiscales y su profundización hacia una inversión en capital humano armónica con la de capital físico. La pertinencia de la orientación del gasto público está afectada por el hecho de que la inversión sigue una trayectoria limitada por el ingreso y, en particular, está sometida a cambios que serán inducidos por la vulnerabilidad de los impuestos a las importaciones. Pero, además, el destino del gasto tampoco se ha transformado de manera pertinente con la senda de crecimiento exportador que sigue la economía en su conjunto.



Fuente: Capítulo II del compendio estadístico.

5. Regularidades observadas y acumulación de riesgos de la política fiscal

La principal regularidad que sugieren los datos es que la trayectoria de los impuestos sobre importaciones determinan, mediante los movimientos de los impuestos indirectos y de los ingresos corrientes, el ingreso total del gobierno central. Del lado del gasto se observó que la dinámica del gasto total está restringida por la que siguen los

ingresos totales, y que la trayectoria de este gasto determina la inversión del gobierno central. Al mismo tiempo, hay información para sugerir que la dinámica del gasto corriente depende de los sueldos y salarios, y que es autónoma con relación a la senda del gasto total.

Queda claro que estas tendencias de la política fiscal dominicana operan en el largo plazo. En el corto plazo los ingresos pueden alterar la tendencia determinada por los impuestos de origen externo cuando se mejora la recaudación o se modifican algunas normas que favorecen la captación de impuestos selectivos al consumo. Algo parecido ocurre con el comportamiento de la inversión cuando la administración en turno diseña y pone en práctica programas específicos. Pero después de ese impulso viene el freno impuesto por el ingreso total y la imposibilidad de sostener el déficit en el largo plazo.

Por el lado del saldo fiscal, los datos permiten afirmar que la trayectoria del ahorro corriente, con cierto rezago, determina el déficit operacional del sector público consolidado. En consecuencia, cuando el ahorro corriente comienza a caer, ya se están acumulando presiones generadoras de un déficit operacional en el conjunto del gobierno. En términos más concretos, al gobierno no le alcanza para cubrir las obligaciones de las empresas públicas e incurrirá en un déficit global del sector público.

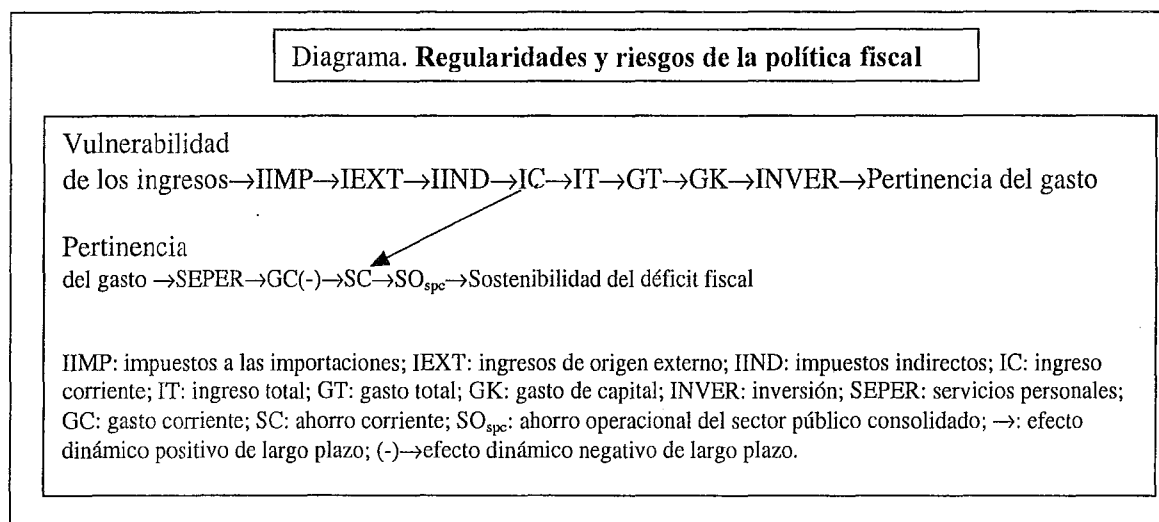
Al mismo tiempo, la tendencia hacia la generación de nuevo endeudamiento real ha comenzado a mediados de los noventa y está cuestionando la sostenibilidad del déficit operacional del sector público.

Los riesgos principales del funcionamiento observado de la política fiscal se concatenan y acumulan, siguiendo las regularidades señaladas anteriormente. El ingreso total del gobierno está sometido a la vulnerabilidad de los ingresos de origen externo y, en gran medida, de los que provienen de las importaciones. Este riesgo repercute, junto con la relativa inflexibilidad del gasto corriente, en el ahorro corriente y contribuye a disminuir la sostenibilidad del déficit fiscal.

A ese aumento de la insostenibilidad del déficit, proveniente del riesgo asociado con la vulnerabilidad del ingreso, se le agregan probables incrementos en el flujo de nuevo endeudamiento resultantes del abrupto cambio en la valoración real de los flujos de deuda y de ahorro primario que produce la baja inflación. A la vez, el efecto negativo de la caída del ahorro corriente sobre el déficit operacional del sector público consolidado está potenciado por la vulnerabilidad del ingreso y la falta de pertinencia del gasto en términos de su distribución entre gasto de capital y gasto corriente.

El destino diversificado de un gasto muy acotado por el ingreso también hace que la vulnerabilidad del ingreso y la débil sostenibilidad del déficit fiscal tiendan a provocar una reproducción de las características poco pertinentes de la composición funcional del gasto.

El diagrama siguiente resume regularidades y riesgos de largo plazo de la política fiscal dominicana.



Ahora bien, cuando se comprueban tendencias de largo plazo pero, sobre todo, riesgos que atañen al funcionamiento económico de la política fiscal, éstos tienen la posibilidad de manifestarse en el corto plazo ante cualquier desequilibrio coyuntural. Por ello, la profundización de las reformas fiscales es imperativa, por lo menos, en los siguientes tres sentidos: i) desarrollo de una gestión prudente de la deuda pública y del crédito para acotar, de manera directa, los riesgos de sostenibilidad del déficit fiscal; ii) completar la reforma impositiva para independizar lo más posible el ingreso fiscal de los impuestos a las importaciones y del diferencial de los precios del petróleo, y disminuir el riesgo creciente de un ingreso vulnerable, y iii) poner en práctica las políticas de gasto acordes con el perfil del crecimiento y hacer pertinente el gasto en términos de su composición temporal entre rubros corrientes y rubros de capital.

El proceso de reformas fiscales ha estado en la agenda y en la práctica de los hacedores de la política fiscal, de manera notable, durante los últimos ocho años. Sin embargo, la complejidad y los obstáculos de índole institucional que enfrentan estos cambios han retrasado su ritmo respecto de otros procesos económicos. La sección siguiente se dedica al estudio de algunas restricciones institucionales que están impidiendo domeñar los riesgos acumulativos de la política fiscal.

C. Obstáculos y cambios institucionales

Cada una de las regularidades determinantes del ahorro operacional del sector público consolidado está inserta en una trama institucional específica. Es conveniente describir las limitaciones y los condicionantes que dichas redes institucionales imponen a los cambios necesarios para que esas regularidades sean

alteradas o, incluso, transformadas completamente con objeto de lograr un ahorro sostenible.

El financiamiento del déficit fiscal en el largo plazo requiere una política definida de endeudamiento público interno y externo que debe considerar, por lo menos, los siguientes aspectos:

- 1) El reconocimiento y el pago gradual de la deuda pública interna anterior;
- 2) El diseño de estrategias de colocación de deuda pública entre los inversionistas del país y del resto del mundo y de aprovechamiento del crédito gubernamental;
- 3) La evaluación de las transferencias que necesitarán las empresas públicas después de la capitalización realizada;
- 4) La estimación y la asignación de los costos de la reforma de la seguridad social, y
- 5) El establecimiento de normas de administración de los fondos de las distintas agencias del gobierno para minimizar costos financieros.

La definición y el mejoramiento de las políticas de gestión de la deuda interna deben complementarse con una reforma de las políticas de ingreso y de administración tributaria, que no sólo cambien la composición de las fuentes de ingreso sino que modifiquen también la administración en términos del grado de autonomía de la autoridad fiscal, y de cobertura y costos de la recaudación.

Al mismo tiempo que se modifican las estructuras institucionales que gestionan la deuda pública y que recaudan los impuestos y otras contribuciones, será necesario transformar aquellas que orientan el gasto público y que evalúan la calidad de la inversión en términos de su pertinencia para el desarrollo económico.

Los apartados siguientes ubican algunas de las relaciones que existen entre las regularidades observadas de la política fiscal dominicana y las estructuras institucionales en las que se basan. Este ejercicio descriptivo está guiado por la intención de determinar cómo los riesgos que enfrenta la política fiscal pueden ser potenciados por obstáculos de carácter institucional.

1. Gestión de la deuda pública y credibilidad

Una primera impresión que causa el sistema fiscal dominicano es su carencia de una política de endeudamiento mediante instrumentos financieros de amplia colocación entre el público inversionista. Recién en los últimos años el gobierno reconoció deudas contraídas con proveedores y contratistas de obra pública de anteriores administraciones y las transformó en un fondo de deuda a largo plazo mediante la emisión de bonos.

En 1999 la deuda interna del gobierno ascendía a alrededor de 2.8% del PIB, incluyendo tanto aquella que estaba denominada en títulos y valores de renta fija como la que provenía de adeudos contraídos con proveedores y contratistas antes de fines de 1996. La ley de bonos (104-99), aprobada en noviembre de 1999, convirtió la mitad de ese monto —equivalente a 1.4% del PIB— en bonos al 7% de interés anual y a seis años de plazo de vencimiento.¹² Tal incremento de la deuda generará un flujo de intereses de alrededor de 0.1% del PIB para años subsecuentes y, a la vez, la necesidad de programar una amortización para dentro de seis años.

El monto de deuda interna contraído durante el último período de gobierno por diferentes vías se desconoce aún. En consecuencia, al pago de intereses de la deuda interna ya reconocida será necesario añadir una partida adicional para el pago de intereses sobre la deuda posterior a 1996 y que sea luego convertida en bonos.

La capitalización de las empresas públicas, de acuerdo con sus objetivos explícitos, disminuiría el monto de las transferencias que hace el gobierno central hacia esas entidades. Si ése fuera el caso, el monto del déficit operacional del sector público consolidado tendería a disminuir. Sin embargo, el gráfico 3a muestra que las transferencias corrientes netas de las empresas públicas como proporción del PIB han crecido desde 1994 y han arrastrado a las transferencias totales. A la vez, esa tendencia ascendente se corresponde con un mayor déficit operacional como porcentaje del PIB en igual período (véase el gráfico IV-3b).

Es claro que el proceso de capitalización aún está en su fase de maduración y que la disminución de las transferencias corrientes del gobierno central hacia las empresas públicas se verificará en la medida en que las nuevas administraciones se responsabilicen de los gastos de operación.

Ambas clases de compromisos detectados —los vinculados con los intereses y el servicio de la deuda interna, y los asociados a las transferencias hacia las empresas públicas— debieran ser objeto de una cuidadosa programación en materia de endeudamiento y venta de activos. Más allá de los efectos que esta política tendrá sobre la disminución y la estabilización del déficit fiscal, será crucial para afirmar la credibilidad del gobierno.

Si el gobierno no abona sistemáticamente su deuda y no exhibe las ganancias que genera la venta de sus activos, propagará incertidumbre entre los inversionistas, alentará la desconfianza entre la población y, en definitiva, transformará todo el Estado en una entidad jurídica de escasa o nula credibilidad. Cuando a ello se le suma que el capital acumulado de credibilidad es bajo, no hay otra opción que una estrategia para mejorar la credibilidad, y un aspecto importante será la buena gestión de los activos estatales.

12. Véase Pellerano (2000), págs. 6-7.

Además del incremento del flujo de intereses y del servicio de la deuda, junto con la posible disminución de las transferencias que resulten de la capitalización, el ahorro operacional se verá afectado también por el aumento de la deuda pública que se origine por la creación del fondo necesario para financiar el nuevo sistema de pensiones. Si bien la estimación del pasivo actuarial que se generará en el momento de iniciar la operación del sistema sería del orden de 5.5% del PIB de 1999 —20 000 millones de pesos—, no hay un cálculo del monto del endeudamiento que tendrá que contraerse para hacer frente a las pensiones e indemnizaciones de los primeros años.¹³

Las reformas financieras en curso en el sector público ponen el acento en cómo se mejoran la gestión, el control, la contabilización y la fiscalización de los fondos que gasta e invierte el gobierno.¹⁴ Sin embargo, no hay referencias a dos problemas cruciales de la operación financiera: a) el uso de los fondos de la tesorería de manera programada con el objetivo de obtener beneficios financieros, y b) el diseño de una política de deuda pública (incluyendo la deuda externa) que mejore la capacidad de pago del gobierno.

El hecho de que los fondos no sean administrados para obtener rendimientos financieros ciertos está generando pérdidas mensuales importantes. Si se observa que los fondos recaudados permanecen inmóviles durante meses hasta que son ejercidos, y que ello ocurre cuando prevalecen tasas de interés reales positivas, se aprecian de manera clara las pérdidas que ocasiona la carencia de programación financiera.

Por su parte, el uso del crédito de proveedores y contratistas como política de financiamiento genera pérdidas constantes asociadas a la fijación de precios discriminatorios que imponen los oferentes ante el riesgo de insolvencia que supone comerciar con el gobierno y, también, con la programación de los gastos de las obras durante los primeros períodos de los proyectos de inversión para evitar los riesgos de dilación, falta de liquidez e insolvencia de la Tesorería.

En consecuencia, la sostenibilidad del déficit fiscal está cuestionada no sólo por las tendencias de índole cuantitativa que expresan las regularidades observadas anteriormente, sino por deficiencias de carácter institucional. Convendría dividir las en dos clases: a) la carencia de una política de endeudamiento público que genere estrategias de reconocimiento de la deuda interna anterior, de creación de instrumentos financieros de largo plazo que se coloquen en el país y en otros mercados y sirvan para sustituir deuda de corto plazo, y de disminución de las transferencias hacia las empresas capitalizadas, y b) la falta de una política de tesorería que gestione los fondos del gobierno con criterios de eficiencia y rentabilidad financieras.

La introducción de políticas para completar y profundizar las reformas fiscales surtiría efectos sobre el monto y la sostenibilidad del déficit y, al mismo tiempo, mejo-

13. Véase Hewitt Associates (1999), pág. 9.

14. Véase Comisión presidencial para la reforma y modernización del Estado (1998).

raría la gestión global de la deuda pública, abonaría la credibilidad del gobierno y reforzaría todo el desempeño fiscal. Lo característico del diseño y la puesta en práctica de estas políticas son los altos requerimientos técnicos aunados con bajos costos de administración y operación. Sin embargo, es más común poner más recursos y esfuerzos en los aspectos de índole administrativa y contable de la llamada reforma financiera del Estado, que en la profundización y la elevación de la calidad financiera de la gestión gubernamental.

2. Administración tributaria y transparencia fiscal

La necesidad de la reforma impositiva es evidente desde el momento en que los proyectos de ley de las reformas arancelaria y tributaria y sobre el diferencial de los precios del petróleo están en curso en el Congreso nacional. Sin embargo, la profundización de esas reformas impositivas en el sentido de eliminar el diferencial del precio del petróleo (véase de nuevo el recuadro IV-4) y la comisión cambiaria,¹⁵ de extender la cobertura y aumentar la tasa del ITBIS, y de sustituir, modificar, simplificar y abolir los impuestos específicos al consumo, seguirá todavía en proceso.

Los cambios legales y orgánicos que estas reformas irán introduciendo, junto con la completa transformación de las fuentes de ingreso fiscal, presionarán hacia modificaciones institucionales relativas a la administración tributaria. La reforma administrativa más importante en ese sentido fue la creación de la Dirección General de Impuestos Internos en 1996. Pero, en particular, las relaciones de la administración tributaria con otras entidades del Estado y con los sectores privado y financiero, y la determinación de los costos de la recaudación, comienzan a ser relevantes.

El incremento de la recaudación fiscal está directamente relacionado con la credibilidad y la eficiencia de la administración. Por lo general, la estrecha dependencia de la administración tributaria del gobierno en turno genera formas y costumbres discriminatorias de los contribuyentes. Por ello, el desarrollo de una administración tributaria con un alto grado de autonomía respecto del gobierno, conducida por un servicio profesional de funcionarios fiscales, y regida por criterios impositivos de largo plazo, mejora notablemente la credibilidad de la administración y, por ende, la eficiencia recaudatoria.

15. La comisión cambiaria sobre las transacciones de divisas se puso en práctica en enero de 1991. Es recaudada por el Banco Central. Su tasa inicial fue de 2.5%, luego disminuyó a 2% y por último se ubicó en 1.5% manteniéndose hasta julio de 1998. En octubre de 1999 esta comisión, que era ya de 1.75%, aumentó a 5% para las compras de divisas que tienen lugar en el sistema cambiario nacional.

Por lo tanto, a la implantación de una legislación y unas formas organizativas del Estado que aseguren la autonomía de la administración tributaria deben agregarse reglas sobre la organización y los vínculos del registro de contribuyentes. En economías con alto grado de informalidad, el registro debe desarrollarse a partir de estructuras de información propias y compartidas. Deben señalarse entre estas últimas aquellas surgidas de los sistemas de control de créditos bancarios y comerciales que operan, por lo general, desde la superintendencia de bancos o desde diferentes organismos de supervisión crediticia del sector privado.

La extensión de la cobertura de los impuestos indirectos internos, y el incremento de los contribuyentes de los impuestos sobre rentas y patrimonios, requieren una administración tributaria y un registro de contribuyentes que aseguren la transparencia de las operaciones que hace el Estado para recaudar sus recursos. La autonomía de la administración tributaria disminuye, en gran medida, suspicacias y cuestionamientos que ésta enfrenta, y contribuye a darle mayor transparencia. Pero la base de toda administración tributaria eficiente es su registro de contribuyentes actualizado y en permanente proceso de renovación.

Son hechos indicativos del limitado grado de avance de la reforma impositiva dominicana: a) el estancamiento de las reformas legales que todavía están concentradas en la sustitución de los ingresos arancelarios por los impuestos indirectos internos y no en la profundización de la reforma tributaria en el sentido señalado arriba; b) la ausencia de planteamientos sobre la autonomía de la administración tributaria, y c) la carencia de un registro de contribuyentes ligado a otros sistemas de control de acreedores. Como es obvio, una compleja trama de intereses políticos y sociales está detrás de este estancamiento en la delimitación, formulación y solución de estos problemas.

Junto con la renovación de la administración tributaria surge la cuestión de los costos de la recaudación. Aunque todavía no hay estudios concluyentes, la impresión que parecen tener los responsables de la recaudación es que esos costos estarían creciendo como proporción de los ingresos captados. En materia de cifras se escuchan estimaciones informales en el sentido de que el costo de cada peso recaudado por las direcciones responsables de la Secretaría de Estado de Finanzas ha crecido entre 50% y 70%.

La disminución de la vulnerabilidad del ingreso fiscal está directamente relacionada con la concreción de la reforma impositiva en curso —nuevas leyes arancelaria, tributaria y del diferencial de precios del petróleo— y, al mismo tiempo, con la mejoría de la transparencia y la eficiencia de la administración tributaria. En consecuencia, son los cambios de índole institucional en un sentido amplio —legales, organizativos, administrativos— los que podrán asegurar un desarrollo fiscal que disminuya la vulnerabilidad de los ingresos.

En el largo plazo, la disminución de la vulnerabilidad del ingreso público, junto con una mayor transparencia fiscal y con un aumento de la eficiencia, producen menor incertidumbre e incrementan la credibilidad del gobierno. Por lo tanto, los cambios en el terreno de la política de ingresos y su administración son imprescindibles si no se quieren potenciar los riesgos de la política fiscal, retrasando las transformaciones de índole institucional.

La reforma impositiva y los cambios institucionales asociados a ella serán responsables de un círculo virtuoso de disminución de la vulnerabilidad de los ingresos fiscales, del surgimiento de una autonomía clara de la administración tributaria, del aumento de la transparencia y la eficiencia fiscales y, concomitantemente, del incremento de la credibilidad del gobierno. Ello generará condiciones mejores y más duraderas para la inversión y el crecimiento.

3. Presupuesto, orientación y control del gasto para el desarrollo sostenible

De la misma manera en que resulta evidente la necesidad de la inmediata reforma impositiva al observar que se han presentado leyes de ingresos en el Congreso Nacional, se aprecia la obligatoriedad de una reforma de la política de gasto público al verificar que también se presentó ante esa institución una nueva ley de presupuesto.

La reforma está concentrada en los aspectos medulares de la asignación y el control del gasto. En particular destaca la propuesta de implantar un sistema multianual de programación del gasto. A pesar de ello, hay dos aspectos del diseño de esa política que deben ser considerados por su relevancia en el largo plazo: a) la calidad del ejercicio del gasto, es decir, que las dependencias especializadas del gobierno sean las responsables de su realización, y b) el destino del gasto hacia los fines pertinentes, es decir, adecuarlo a los objetivos de un crecimiento que está exigiendo mayor inversión en capital humano y en capital físico para aumentar las condiciones de competitividad de la economía.

Una medida de la calidad del ejercicio del gasto se obtiene al calcular cuánto se aleja el gasto programado del gasto ejecutado.¹⁶ Cuando el gasto presupuestado es ejercido de forma diferente a lo previsto, el gobierno está exhibiendo errores de programación presupuestaria. Pero si además, como ocurre en la República Dominicana, una parte del gasto es ejercida por la Presidencia de la República y no por las instituciones especializadas tal como fue programado, se reduce la calidad del ejercicio al introducir un grado de improvisación adicional. Ambas fuentes de discrepancia entre lo presupuestado y lo ejecutado repercuten también negativamente en la credibilidad del gobierno.

16. Véase una primera aplicación de este concepto al caso dominicano, y de la forma de medirlo aquí retomada en Guzmán (1998).

Cuando se observan los períodos de gobierno definidos en la sección 1, el error cuadrático medio del período 1979-1986 pasa de 14.9 a 127.7 en 1987-1995 y cae a 41.2 en el último tramo de 1996-1999.¹⁷ Es así que, luego de un período caracterizado por muy altas discrepancias entre lo presupuestado y lo ejecutado, se retorna a uno que registra menores diferencias.

Pero junto con esas discrepancias también es importante considerar la variabilidad de las mismas. En ese sentido, el coeficiente de variación del error cuadrático medio de cada período fue 104.5%, 26% y 98.1%, respectivamente. Por lo tanto, los períodos inicial y final registran errores de programación menos sistemáticos que el período intermedio. A pesar de ello, el grado de discrepancia entre presupuesto y ejecución está actuando negativamente sobre la calidad del gasto y sobre la credibilidad del gobierno.

En relación con el destino del gasto debe considerarse que las tendencias señaladas en la sección B, apartado 4, son resultado de estas distorsiones de la programación presupuestaria. No sólo operan mediante la divergencia entre lo presupuestado y lo ejecutado, sino también por medio de la creación de programas de largo plazo que supongan previsiones trianuales o mayores del gasto de inversión física y en capital humano.

La capacidad de inversión a la vez está limitada por la deficiente evaluación que se hace de los proyectos —en términos de asignación intertemporal de los fondos y de la calidad del gasto que se ejerce— y por el control limitado de la aplicación de los fondos. Si bien tales hechos han sido reconocidos por el gobierno, y se realiza un programa con el BID para catalogar y dar seguimiento a los proyectos de inversión del sector público, todavía subsisten serios problemas de calidad de las inversiones.¹⁸

La programación multianual y la evaluación costo-beneficio y de calidad de las inversiones del gobierno deberán estar acompañadas también por una descentralización de la captación de iniciativas de inversión y de su posterior puesta en práctica. Este aspecto de la modernización del gobierno, que supone vincular el mejoramiento de la calidad técnica de la gestión con la diseminación de la capacidad propositiva y la descentralización del ejercicio presupuestario, está mucho menos contemplado en las propuestas legales y normativas en curso.

También, en el sentido de mejorar la asignación y el control del gasto, se han desarrollado diferentes procesos de reforma de reglamentos y de auditoría del gas-

17. El error cuadrático medio es el promedio de las diferencias, elevadas al cuadrado, entre las proporciones que en el gasto total tienen las partidas programadas y las ejecutadas de cada institución gubernamental. 18. Véase *Tiempo de reforma* (2000b).

to en el marco de la reforma de la administración financiera del Estado.¹⁹ Pero la ruptura de los comportamientos negativos con respecto a la programación presupuestaria y a la pertinencia del destino del gasto está todavía en suspenso.

En términos generales debe destacarse que las reformas institucionales puestas en práctica del lado del gasto persiguen más el objetivo de aumentar la calidad en la asignación, el ejercicio y el control del gasto, que el de mejorar la pertinencia de su destino en concordancia con el proceso general de desarrollo económico que sigue el país. Estas reformas en proceso contribuirán a la credibilidad de la acción de gobierno, pero repercutirán marginalmente en el diseño de una política pertinente de gasto público.

D. Conclusiones y perspectivas

La evolución fiscal dominicana muestra que el equilibrio entre ingresos y gastos no responde todavía a la concreción de una reforma estructural de las fuentes de ingreso y del destino del gasto. Por el contrario, el retraso de los elementos fundamentales de esa reforma hace vulnerable el ingreso y poco pertinente el gasto. En consecuencia, la sostenibilidad del déficit fiscal en el largo plazo aparece cuestionada.

El problema central de la política fiscal dominicana es que los riesgos a los que está sometida están condicionados y potenciados por obstáculos de índole institucional. Si no se concretan los cambios institucionales en curso, será vulnerable el ingreso, el gasto no se tornará más pertinente y, en consecuencia, el déficit no se volverá sostenible.

La sostenibilidad del déficit está cuestionada por la caída en el ahorro corriente del gobierno central y la tendencia creciente, asociada con esa caída, del déficit operacional del sector público. Los ingresos son vulnerables por su alta dependencia de los ingresos de origen externo y por la baja presión tributaria total que exhibe la economía con relación a sus necesidades de desarrollo y competitividad internacional. La orientación del gasto no es pertinente en la medida en que la inversión pública tiende a disminuir, la inversión en capital humano crece lentamente y, por el contrario, los gastos en servicios generales del gobierno están incrementándose más rápidamente.

Los cambios institucionales requeridos son de índole legal, pero trascienden ese ámbito para tratar de transformar costumbres y criterios con los que opera el gobierno. De una manera sintética debe decirse que se requiere: 1) cambiar la gestión

19. Véase Tiempo de reforma (2000a).

de la deuda pública en términos de su administración y financiamiento; 2) modificar la composición del ingreso hacia las fuentes internas estables, aumentar la presión tributaria y mejorar la administración tributaria en términos de transparencia y eficiencia fiscales, y 3) transformar el destino del gasto hacia los requerimientos de una economía que crece en un entorno internacional altamente competitivo.

Es necesario reconocer que los principales hechos de la evolución fiscal dominicana han sido condicionados por la disminución del patrimonio estatal y por la incorporación de instrumentos destinados a reducir presiones generadas por el déficit gubernamental. Ambos procesos deben circunscribirse en el marco del análisis macroeconómico.

La capitalización de las empresas públicas mediante fondos privados ha sido la forma de atenuar la injerencia del Estado en la economía y, a la vez, de eliminar requerimientos de futuras transferencias de fondos públicos con objeto de mantener y desarrollar sectores económicos clave.²⁰ La descripción de los aspectos contables y la cuantificación de esos flujos futuros aún no están siquiera esbozadas.

La aplicación de manera más generalizada de impuestos indirectos al consumo está destinada a disminuir el déficit de corto plazo. La definición, instrumentación y adecuaciones del impuesto sobre el diferencial de los precios del petróleo y la aprobación de una comisión cambiaria fueron medidas que, además de su finalidad específica inmediata de pagar la deuda externa, también contribuyen a evitar la generación de déficit de corto plazo. Tales medidas tributarias han influido decisivamente en el desempeño fiscal. La evaluación específica de cada una de ellas y de sus efectos sobre la trayectoria macroeconómica del gobierno todavía no se ha hecho.

La primera recomendación nítida se refiere a la gestión eficiente de los acervos financieros del gobierno. El diseño de la metodología y la política de deuda pública es imprescindible para el manejo de corto plazo de la situación financiera del gobierno. Pero también es imperativa para proyectar su desempeño financiero y el de su tesorería de forma que haga posible financiar el déficit con estabilidad y aprovechar las oportunidades que brindan actualmente los mercados financieros. En particular, se necesitan estudios sobre los efectos de: 1) la capitalización sobre las transferencias hacia las empresas públicas; 2) la reforma de la seguridad social en los pasivos del gobierno y sus flujos de endeudamiento, y 3) la financiación de las deudas interna y externa presentes y futuras mediante una política de endeudamiento responsable y eficiente desde el punto de vista financiero.

La segunda recomendación está concentrada en la renovación de las fuentes gubernamentales de ingreso y el mejoramiento de su administración. La ruptura de

20. En el anexo 4 se muestra como la capitalización disminuye el tamaño relativo del patrimonio gubernamental de las empresas públicas

la dependencia del gobierno respecto de los ingresos de origen externo, el aumento de la presión fiscal y el incremento de la autonomía, la transparencia y la eficiencia de la administración tributaria deben seguir siendo parte sustancial de la acción fiscal del gobierno. En ese sentido conviene avanzar hacia la evaluación económica de los siguientes aspectos de la política tributaria: 1) los costos y los beneficios de un aumento generalizado de los impuestos indirectos; 2) la combinación óptima de impuestos directos e indirectos; 3) la mejor composición de impuestos sobre el ingreso y el patrimonio de las familias y las empresas, y 4) los métodos organizativos para independizar, descentralizar y hacer más eficiente la administración tributaria.

La última recomendación se dirige al cambio estratégico en la asignación del gasto público. El viraje radical hacia un mejoramiento en la orientación del gasto en función de los objetivos del crecimiento sostenible, y hacia una programación de largo plazo de los fondos, debe continuar y profundizarse. La extensión de esta línea de acción del gobierno requiere emprender una valoración extensa de los siguientes aspectos presupuestarios: 1) el tamaño adecuado del sector público en la perspectiva del crecimiento económico futuro; 2) la posibilidad de programar ingresos y gastos del sector público, y no sólo del gobierno central, de forma multianual, y 3) la factibilidad de formular y evaluar económica, financiera y socialmente los proyectos de inversión pública.

En particular, este conjunto de estudios relativos a los aspectos crediticios, tributarios y presupuestarios del gobierno debiera estar guiado y, a la vez, tendría que contribuir a una política pública para aumentar la eficiencia y la equidad de la acción gubernamental.

Las reformas institucionales en curso y propuestas debieran sólo refrendar y apuntalar tres ideas simples. El riesgo de no profundizar las reformas fiscales en ese sentido es que, en el largo plazo, “una imposición baja crea un problema constante de déficit presupuestales que constituye la fuente principal de tendencias inflacionarias, lo que obliga a establecer políticas de crédito y monetarias altamente restrictivas sobre la economía, y hace más difícil la expansión de los negocios privados”.²¹ Ello es así porque “quizá no se ha apreciado en un grado suficiente la relación estrecha que existe entre la capacidad de un país para acelerar su crecimiento y su poder de imposición”.²² Pero, a la vez, para que el crecimiento sea sustentable: “La calidad de la mano de obra de una nación es el factor más importante del desarrollo económico;...”.²³ Y, a fin de cuentas, más allá de los años transcurridos, la relación virtuosa entre política fiscal y desarrollo económico sigue siendo, a grandes rasgos, la que aumenta el poder del gobierno para mejorar el bienestar de la población.

21. Kaldor (1965), pág. 85.

22. *Ibíd.*, pág. 81.

23. *Ibíd.*, pág. 82.

CUADRO IV-5

EFECTOS DE LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES SOBRE LOS RIESGOS DE LA POLÍTICA FISCAL

Cambios institucionales	Efectos sobre los riesgos de la política fiscal					
	Sostenibilidad del déficit fiscal		Vulnerabilidad de los ingresos del SPC		Pertinencia de la orientación del gasto	
—En curso mediante instrumentación de reformas legales o en discusión en instancias legislativas o reglamentarias						
<i>Que afectan a: acervos del sector público</i>	-	+	-	+	-	+
* Capitalización de empresas públicas						
- Disminución de transferencias corrientes y de capital		X		X		
* Reforma de la seguridad social						
- Creación de fondos previsionales	X					
- Disposición de flujos previsionales			X			
* Documentación de deuda contraída en el período 1996-1999	X		X			
* Creación de deuda cuasifiscal	X		X			
<i>Que afectan a: flujos del sector público</i>						
* Compensación impositiva interna de los aranceles y reforma arancelaria		X		X		
* Reforma impositiva del diferencial de los precios del petróleo		X		X		
* Reforma de la ley de presupuesto						X
* Medidas de control y evaluación económica de la inversión pública						X
— Necesarios para profundizar la reforma fiscal						
<i>Que afectan a: acervos del sector público</i>						
* Instrumentación de la gestión financiera de la deuda pública		X		X		
* Diseño y puesta en práctica de una política de endeudamiento público		X		X		
<i>Que afectan a: flujos del sector público</i>						
* Reforma de la administración tributaria para hacerla independiente y dotarla de una política de largo plazo	X		X			
* Actualización del registro de contribuyentes				X		
* Extensión de la reforma impositiva				X		
* Programación del gasto a largo plazo		X				X

Anexo I

Definición de gobierno e identidades de ahorro y déficit

Las instancias de gobierno se definen de acuerdo con la metodología de las cuentas nacionales aplicada, en este caso, a las características institucionales de la República Dominicana. El *gobierno central* (gc) comprende los poderes de la república: Congreso Nacional, poder judicial y Presidencia de la República junto con la Procuraduría General de la República, la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas. La Presidencia incluye las dependencias de Interior y Policía, Fuerzas Armadas, Relaciones Exteriores, Finanzas, Educación y Cultura, Salud Pública y Asistencia Social, Deportes, Educación Física y Recreación, Trabajo, Agricultura, Obras Públicas y Comunicaciones, Industria y Comercio, y Turismo.

El *gobierno general* (gg) comprende el gobierno central, el Instituto Dominicano de Seguridad Social, los gobiernos locales municipales y las agencias descentralizadas del gobierno, que son las siguientes: Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones, Consejo Nacional de Población y Familia, Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo Turístico, Cruz Roja Dominicana, Oficina de la Defensa Civil, Instituto Azucarero Dominicano, Instituto de Auxilios y Vivienda, Instituto Nacional de la Vivienda, Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, Institutos de Desarrollo del Noreste y Sureste, Fondo Especial de Desarrollo Agropecuario, Jardín Botánico Nacional, Parque Zoológico Nacional, Museo de las Casas Reales, Dirección de Desarrollo de la Comunidad, Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Seguros, y la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD).

El *sector público consolidado* (spc) comprende el gobierno general y a las empresas públicas. Estas últimas son: Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), Consejo Estatal del Azúcar (CEA), Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE),

compañías de agua y alcantarillado (Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo y Santiago, e Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados), y pequeñas empresas públicas (Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE), Autoridad Portuaria, Dirección de Aeronáutica Civil, Caja de Ahorros para Obreros y Monte de Piedad, Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo, Corporación de Fomento Industrial, Banco Agrícola de la República Dominicana, Instituto Nacional del Algodón, Radio Televisión Dominicana, Lotería Nacional, Instituto Postal Dominicano).

Para cada nivel de gobierno es posible definir tres tipos de ahorro.

1) Ahorro corriente:

$$SC = YC - GC$$

es la diferencia para un período determinado entre el ingreso (YC) y el gasto (GC) corrientes.

2) Ahorro primario:

$$SP = YP - GP$$

es la diferencia para un período dado entre el ingreso primario (YP) y el gasto primario (GP). El YP resulta de restarle a los ingresos totales (YT) aquellos ingresos que suponen la contracción de una deuda futura —préstamos bancarios internos y externos y emisión de bonos—, y el GP es la suma del GC más la inversión fija bruta.

3) Ahorro operacional:

$$SO = YT - GT$$

es la diferencia para un período dado entre el ingreso total y el gasto total (GT). El YT incluye ahora todos aquellos que suponen deudas a futuro y el GT todos los gastos de capital además de la inversión.

Los déficit fiscales respectivos son los ahorros con signo cambiado:

$$DC = -SC, DP = -SP, DO = -SO$$

En el caso dominicano se calcularon los ahorros corriente y operacional para los tres niveles de gobierno y el ahorro primario sólo para el gobierno central y el sector público.

Para este último se usó una fórmula que sólo lo aproxima y que posiblemente lo sobrevalúe. Ésta es la siguiente:

$$SP_{spc} = YT_{gg} - (YK_{gg} + GT_{gg}) + YT_{ep} - (YK_{ep} + GT_{ep}) - TTN$$

donde YK es el ingreso de capital, TTN son las transferencias totales netas hacia las empresas públicas y los subíndices indican: spc: sector público, gg: gobierno general y ep: empresas públicas.

Anexo 2

Definiciones de nuevo endeudamiento en los ejercicios de sostenibilidad

El nuevo endeudamiento como proporción del PIB se definió usando dos métodos. El primero considera, además de los intereses reales sobre los saldos de las deudas interna y externa, el crédito primario de la autoridad monetaria y el déficit primario del gobierno central. El segundo considera esos intereses reales menos la fracción en que crece la economía.

El primer método de cálculo del nuevo endeudamiento está en la base de la definición de sostenibilidad que dan Talvi y Végh (2000) para el BID, y el segundo fundamenta la definición de región de sostenibilidad que se proporciona en CEPAL (1999).²⁴ En esa medida, se refieren aquí los métodos como método BID y método CEPAL, y las simulaciones del nuevo endeudamiento como simulado según BID o según CEPAL.

1. Método BID

El endeudamiento nuevo es la suma de los cambios en las deudas interna y externa:

$$ENP_t = DI_t - DI_{t-1} + e_t DE_t^* - e_{t-1} DE_{t-1}^*$$

donde DI es el saldo de la deuda interna del gobierno, DE^* el saldo de la deuda externa en dólares, e la tasa de cambio de pesos por dólares, y el subíndice t denota el período.

24. Véanse Talvi y Végh (2000), pág. 8 y CEPAL (1999), pág. 27.

Este endeudamiento nuevo es igual a las partidas de intereses de ambas deudas gubernamentales más el déficit primario en que haya incurrido el gobierno menos el desendeudamiento primario de la autoridad monetaria. Así se tiene:

$$ENP_t = i_t \cdot DI_{t-1} + e_t \cdot i^* \cdot DE_{t-1}^* + DP_t + M_{t-1} - M_t$$

donde i es la tasa de interés nominal interna, i^* la tasa de interés nominal internacional, DP el déficit primario del gobierno y M la cantidad de dinero.

La proporción del endeudamiento generado en el PIB es:

$$\frac{ENP_t}{Y_t} = \frac{DI_t + e_t DE_t^*}{Y_t} - \frac{DI_{t-1} + e_{t-1} DE_{t-1}^*}{(1+\pi)(1+g)Y_{t-1}} = \frac{i_t DI_{t-1} + i^*(1+\delta)e_{t-1} DE_{t-1}^*}{(1+\pi)(1+g)p_{t-1}y_{t-1}} + \frac{DP_t}{Y_t} - \frac{\Delta M_t}{Y_t}$$

donde Y_t es el PIB nominal, p_t el deflactor implícito del PIB, y_t el PIB real, p la tasa de inflación anual, g la tasa de crecimiento anual del PIB real, d la tasa de devaluación anual y el operador D indica el cambio de la variable respectiva entre el período $t-1$ y el t .

Una expresión más sintética de esa proporción es la siguiente:

$$\frac{ENP_t}{Y_t} = r'_t d_{t-1} + r^{*}_t (1+\delta) d_{t-1}^* + \frac{DP_t}{Y_{t-1}} - \frac{\Delta M_t}{Y_{t-1}}$$

$$\text{donde: } r'_t = \frac{i_t - (\pi + g + \pi g)}{(1+\pi)(1+g)}, \quad d_t = \frac{DI_t}{Y_t}, \quad r^{*}_t = \frac{i^*_t (1+\delta) - (\pi + g + \pi g)}{(1+\pi)(1+g)}, \quad d^*_t = \frac{e_t \cdot DE_t}{Y_t}$$

Cada una de las variables anteriores r' y r^{*} se pueden descomponer en tasas conocidas:

$$r'_t = \frac{r_t - g}{1+g}$$

es la diferencia entre la tasa de interés real interna (r_t) y la tasa de crecimiento de la economía descontadas por el factor de crecimiento $(1+g)$, y a su vez la tasa de interés real:

$$r_t = \frac{i_t - \pi}{1+\pi} = \frac{i_t}{1+\pi} - \frac{\pi}{1+\pi}$$

es la diferencia entre la tasa de interés nominal interna (i_t) deflactada por el índice de precios del PIB $(1+d)$ y la tasa de impuesto inflacionario $(p/(1+p))$;

$$r^{*}_t = \frac{r^*_t - g}{1+g}$$

es ahora la diferencia entre la tasa de interés real internacional (r^*) menos la tasa de crecimiento de la economía descontadas mediante el factor de crecimiento, y la tasa de interés real internacional:

$$r_t^* = \frac{i_t^*(1+\delta) - \pi}{1+\pi} = \frac{i_t^*(1+\delta)}{1+\pi} - \frac{\pi}{1+\pi}$$

factor de devaluación ($1+d$) y deflactada por el índice de precios del PIB ($1+p$) y, por otra, la tasa de impuesto inflacionario ($p/(1+p)$).

Así se tiene que el endeudamiento nuevo crece con los intereses nominales y decrece mediante el impuesto inflacionario, el desendeudamiento primario y la disminución del déficit primario.

2. Método CEPAL

El cálculo del endeudamiento nuevo mediante este método se hace considerando sólo los intereses de la deuda y no las partidas del desendeudamiento y el déficit primarios:

$$\frac{EN_t}{Y_t} = r_t^* d_{t-1} + r_{t-1}^* d_{t-1}^*$$

La diferencia entre ambos indicadores mide cuánto pesa en el endeudamiento nuevo la magnitud de la diferencia entre el déficit primario del gobierno y el desendeudamiento primario de la autoridad monetaria. En términos formales, se tiene:

$$\frac{ENP_t}{Y_t} - \frac{EN_t}{Y_t} = \frac{DP_t}{Y_{t-1}} - \frac{\Delta M_t}{Y_{t-1}}$$

que será positivo cuando el déficit primario supere el flujo de endeudamiento primario de la autoridad monetaria y viceversa.

El cálculo de las razones referidas se hizo como un ejercicio de simulación contrafáctico. Con los datos más aproximados a las definiciones dadas se simuló dichos endeudamientos para determinar si el déficit fiscal tiende a aumentar el endeudamiento y, a la vez, lo hace en una proporción del PIB que obliga a obtener mayores flujos de crédito. Tendencia y magnitud relativa estarían así indicando si el déficit es sostenible o no.

Los cálculos de las razones del ENP y del EN en el PIB se hicieron usando las siguientes variables para la economía dominicana:

DI: saldo de crédito interno (neto) concedido al gobierno.

DE: saldo de la deuda externa pública y privada (en tanto no se dispuso de una serie desagregada por sectores institucionales).

i: tasa de interés activa anual de la República Dominicana.

i*: tasa de interés activa anual de Estados Unidos (*prime rate*).

DP: déficit primario del gobierno central según la definición del anexo 2 para 1980-1998 y déficit primario del sector público consolidado para 1990-1998 calculado según la siguiente identidad:

$DP_{spc} = \text{Ingresos totales del gobierno general} - (\text{Ingresos de capital del gobierno general} + \text{Gasto corriente del gobierno general} + \text{Inversión del gobierno general}) + \text{Ingresos corrientes de las empresas públicas} - (\text{Transferencias corrientes} + \text{Ingresos de capital} + \text{Gasto corriente neto de transferencias}).$

M: cantidad de dinero en poder del público (MI).

p: índice de precios del PIB (1991=100).

Y: PIB nominal.

Anexo 3

Patrimonio gubernamental de las empresas públicas antes y después de la capitalización

El patrimonio gubernamental respecto de los activos antes de la capitalización es el siguiente. El patrimonio gubernamental (C_{gep}) coincide con el de las empresas (C_{ep}) en la medida en que todos los activos (A_{ep}) y los pasivos de las mismas (P_{ep}) están en manos del gobierno. Así, antes de la capitalización (en el período 0), se tiene que:

$$A_{\text{ep}0} - P_{\text{ep}0} = C_{\text{ep}0} = C_{\text{gep}0}$$

de manera tal que con respecto a los activos de las empresas públicas, el patrimonio gubernamental es:

$$\frac{C_{\text{gep}0}}{A_{\text{ep}0}} = \frac{A_{\text{ep}0} - P_{\text{ep}0}}{A_{\text{ep}0}} = 1 - \frac{P_{\text{ep}0}}{A_{\text{ep}0}}$$

La capitalización supone que inversionistas del sector privado aportan un nuevo capital que resulta: i) equivalente a los activos de las respectivas empresas públicas, o ii) equivalente al capital de esas empresas.

1. Aportación de capital equivalente a los activos

En este caso se tiene que:

$$NC_{\text{pepl}} = A_{\text{ep}0}$$

Si los pasivos se mantienen invariables antes y después de la capitalización, el patrimonio de las empresas públicas será:

$$A_{\text{ep}1} - P_{\text{ep}0} = A_{\text{ep}0} + NC_{\text{pepl}} - P_{\text{ep}0} = 2A_{\text{ep}0} - P_{\text{ep}0} = C_{\text{ep}1}$$

y la correspondiente razón de capital a activos es:

$$\frac{C_{\text{ep}1}}{A_{\text{ep}1}} = \frac{2A_{\text{ep}0} - P_{\text{ep}0}}{2A_{\text{ep}0}} = 1 - \frac{P_{\text{ep}0}}{2A_{\text{ep}0}}$$

Ahora el patrimonio gubernamental en las empresas públicas será:

$$C_{gep1} = C_{ep1} - A_{ep0}$$

cuya participación en los activos nuevos es:

$$\frac{C_{gep1}}{A_{ep1}} = \frac{2A_{ep0} - P_{ep0} - A_{ep0}}{2A_{ep0}} = \frac{1}{2} - \frac{P_{ep0}}{2A_{ep0}}$$

Comparando las participaciones del patrimonio gubernamental en los activos de las empresas públicas antes (0) y después (1) de la capitalización, que están dadas por las razones (1) y (2), se tiene que:

$$\frac{C_{ep1}}{A_{ep1}} < \frac{C_{ep0}}{A_{ep0}} \quad \text{cuando:} \quad \frac{P_{ep0}}{A_{ep0}} < 1$$

y la condición resulta obvia si se ha emprendido un proceso de capitalización que casi con seguridad supone un desendeudamiento previo.

2. Aportación de capital equivalente al capital previo

Ahora se tiene que:

$$NC_{pep1} = C_{ep0}$$

y, por tanto, el nuevo balance general de las empresas públicas, suponiendo otra vez que los pasivos no se modifican, es:

$$A_{ep1} - P_{ep0} = A_{ep0} + NC_{pep1} - P_{ep0} = A_{ep0} + C_{ep0} - P_{ep0} = 2C_{ep0} = C_{ep1}$$

En este caso, la participación del capital gubernamental en los activos de las empresas públicas es:

$$\frac{C_{gep1}}{A_{ep1}} = \frac{C_{ep0}}{A_{ep0} + C_{ep0}} \quad (3)$$

que, al compararla con la participación (1), se comprueba nuevamente que: cuando:

$$A_{ep0} + C_{ep0} > A_{ep0}$$

Esta última condición es obvia.

En consecuencia, en ambos casos, la participación del capital en manos del gobierno como proporción de los activos de las empresas públicas disminuye después de la capitalización y, por ende, la injerencia estatal en la economía es menor.

Bibliografía

Banco Central de la República Dominicana (1997a), *Informe de la economía dominicana: enero-marzo 1997*, Santo Domingo, mayo.

_____ (1997b), *Informe de la economía dominicana: enero-junio 1997*, Santo Domingo, agosto.

_____ (1998), *Informe de la economía dominicana: enero-junio 1998*, Santo Domingo, agosto.

_____ (2000), *Informe de la economía dominicana: enero-diciembre 1999*, Santo Domingo, febrero.

Banco Mundial (1987), "III Public Savings and Fiscal Reform", *Dominican Republic: An Agenda for Reform*, Report No. 5965-DO, enero.

Brito, Cristóbal R. (1998), "El sistema tributario", *Material de apoyo*, Taller de "Impuestos selectivos al consumo", Santo Domingo: Instituto de Capacitación Tributaria/Secretaría de Estado de Finanzas, agosto.

Ceballos, E., María y Nivar S., Soraya (1996), "Ampliación y consolidación de la oficina de grandes contribuyentes", Proyecto SIIT-BID-CIAT, *Modernización de la administración tributaria*, Santo Domingo: Secretaría de Estado de Finanzas, octubre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999), "The fiscal impact of trade liberalization and commodity price fluctuation. The case of Dominican Republic, 1980-1998", *Working paper* (LC/MEX/R.735), México, octubre.

_____ (1998), *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y perspectivas*, Santiago de Chile.

Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (1998), *Las reformas de la administración financiera*, Santo Domingo: Presidencia de la República, abril. Serie: Conversatorios sobre la reforma.

Fundación Economía y Desarrollo Inc. (1996), *Programa macroeconómico de mediano plazo para la República Dominicana: 1996-2000*, Santo Domingo, septiembre.

García Michel, Eduardo (1998), "Reforma del Estado y carga tributaria", *Fundación Siglo 21*, núm. 58.

Guerrero, Franklin, E. Fuentes, Marino y Ventura, Rafael (2000), "Resultado de las operaciones del gobierno central", *ONAPRES Informa* III, 9, enero-marzo, págs. 20-26.

Guzmán, Rolando (1998), "The road to a fiscal covenant: a critical look at the Dominican experience", ECLAC *The Fiscal Covenant: strengths, weaknesses, challenges. Caribbean perspectives*, United Nations.

Hewitt Associates (1999), *Estudio de viabilidad de proyectos de cambio del Sistema de pensiones de la República Dominicana*, Resumen.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (1999), *Dominican Republic: Selected Issues*, IMF Staff Country Report num. 99/117, october. Ch. IV. A Review of Fiscal Policy during the 1990s and Present Policy Considerations.

Jenkins, G. P., Conrad, R., Lane, M. G. y Vergara, R. (1991), *Informe sobre el fortalecimiento del sistema fiscal de la República Dominicana*, Departamento de Estudios Económicos, Secretaría de Estado de Finanzas, Santo Domingo.

Kaldor, Nicholas (1965), "Imposición y desarrollo económico", Bénard, J., N. Kaldor, M. Kalecki, W. Leontief y J. Tinbergen, *Programación del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Lizardo, Mercedes M. y Guzmán, Rolando (s/f), "Ingresos, gastos y déficits en los años electorales: la experiencia dominicana (1966-1996)", *Documento de trabajo*, Santo Domingo: INTEC.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (1996), *Examen de las políticas comerciales* (WT/TPR/S/11).

Peguero, Rita, Dauhajre (h.), Andrés y Aristy Escuder, Jaime (1994), "Primeros resultados de la reforma tributaria de 1992", *Documento de trabajo*, Proyecto "Fortalecimiento de la capacidad institucional del Banco Central y de la Secretaría de Estado de Finanzas", Santo Domingo, junio.

Pellerano, Fernando (2000), *Una evaluación de la situación fiscal dominicana en la década de los noventa*, mimeo, Santo Domingo, marzo.

Programa del sector público de la OEA (1979), "La política tributaria relacionada con el consumo en la República Dominicana", *Revista Tributación* No. 19, julio-septiembre.

Secretaría de Estado de Finanzas (2000), "Principales medidas de política fiscal adoptadas en el período 1996-1999", *Documento*, Departamento de Estudios Económicos, División de Análisis Económico, Santo Domingo, febrero.

Talvi, Ernesto y Végh, Carlos (2000), "La sostenibilidad de la política fiscal: un marco básico", en E. Talvi y C. Végh (eds.), *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal?*, BID, Washington, D. C.

Tiempo de reforma (2000a), "Contraloría general de la República elabora sistema de contabilidad institucional", *Tiempo de reforma*, año III, No. 30, enero, Secretaría de Estado de Finanzas.

_____ (2000b), "El sistema de inventario y seguimiento de proyectos de inversión del sector público", *Tiempo de reforma*, año III, No. 30, marzo, Secretaría de Estado de Finanzas.

Capítulo V

Política monetaria y mercado de dinero

Introducción y Síntesis

El desarrollo de la política monetaria y cambiaria durante los últimos 20 años se puede resumir en tres fases: 1980-1985, 1985-1990 y 1990-1999. Entre 1980 y 1985 las autoridades pusieron en práctica una política monetaria basada en la fijación de los tipos de interés y el control de la cartera de préstamos de la banca comercial mediante un sistema de encaje legal diferenciado. La política cambiaria mantuvo la paridad del tipo de cambio oficial de uno a uno con el dólar, a la vez que la paridad extraoficial se fijaba más acorde con las fuerzas del mercado.

Condiciones adversas que incluyeron la caída de los términos de intercambio y una crisis de la deuda externa se tradujeron en una contracción en el nivel de producto y depreciación del tipo de cambio. Así, se desencadenó un proceso inflacionario y de desintermediación financiera.

La segunda fase (1985-1989) comenzó con un plan de estabilización destinado a lograr el equilibrio macroeconómico y acabó en una crisis financiera. El plan incluyó la unificación del tipo de cambio y tenía como meta fundamental la reducción de la inflación. Simultáneamente, pretendió restaurar la rentabilidad de la banca y lograr una asignación eficiente de los recursos financieros, evitando distorsiones en el precio del crédito.

No obstante, la falta de coherencia en su implementación se dejó notar con rapidez. Por una parte, las autoridades decidieron modificar parcialmente la política monetaria, ya que se adoptaron normas que permitieron la expansión de la cartera de préstamos de los bancos, aunque se mantuvieron los controles sobre los tipos de interés. Esto sentó las bases para generar rendimientos reales negativos.

Por otra parte, a partir de 1987 las autoridades descartaron la utilización de los precios relativos en la asignación del crédito y optaron por una política más intervencionista, utilizando el encaje legal como instrumento de asignación selectiva del crédito para el desarrollo de determinadas actividades y poniendo en marcha a la vez un importante programa de inversiones públicas. El financiamiento de dicho programa se realizó en parte mediante la posposición de los pagos de la deuda externa y

acabó traducéndose en déficit fiscal. El desequilibrio en las cuentas gubernamentales generó desconfianza en la moneda, presiones devaluatorias y, en última instancia, elevadas tasas de inflación.

Tal y como había ocurrido en el período 1980-1985, entre 1987 y 1989 los aumentos en la inflación volvieron a incidir de manera negativa en la intermediación financiera. La válvula de escape fue la canalización de flujos financieros hacia el sector financiero informal, que no estaba sujeto a prácticamente ningún tipo de regulación. El sobredimensionamiento de este sector llevó a las autoridades a poner en práctica regulaciones que, de alguna manera, contribuyeron a incrementar la crisis del sector financiero no regulado. Dados los vínculos entre el sector financiero informal y formal, y la ausencia de una supervisión adecuada en este último, la crisis afectó a todo el sistema financiero y provocó la quiebra de siete bancos comerciales, que debieron ser intervenidos por las autoridades para evitar una crisis generalizada.

A partir de 1990 las autoridades pusieron en marcha un programa de estabilización denominado Nuevo Programa Económico (NPE), cuyo eje central fue la adopción del tipo de cambio como ancla nominal, apoyado por la restricción del crédito al sector público. En este esquema el tipo de cambio oficial actúa como centro de gravedad del tipo de cambio del mercado privado. Asimismo se liberaron los tipos de interés, a la vez que se unificaron los encajes legales, lo que significó el abandono de la política de crédito selectiva como forma de promover el desarrollo económico.

La adopción del tipo de cambio como ancla nominal implicó anidar la política monetaria en la política cambiaria. La política monetaria dejó de centrar sus esfuerzos en el encaje legal para orientarse al control de los agregados monetarios, a través de los certificados de deuda del Banco Central (certificados de participación).

El programa de estabilización fue acompañado de regulaciones y normativas prudenciales destinadas a hacer solvente el sistema financiero, a reducir el grado de segmentación en el mercado financiero y a evitar futuros desequilibrios que podrían redundar en situaciones de insolvencia y falta de liquidez de sus instituciones. El cambio en la regulación de los estados financieros hacia el análisis de la calidad de cartera fue un paso decisivo en esta dirección.

La política cambiaria y monetaria impulsadas por el NPE fueron exitosas. La inflación se redujo a un dígito y se pudo controlar el despilfarro de los agregados monetarios, que crecían muy por encima de los precios, en el mercado de bienes y cambiario. El programa de estabilización ha demostrado además que la discrecionalidad en la política monetaria puede ser una fuente de estabilidad y no de inestabilidad, como suele afirmarse. Así, las políticas monetaria y cambiaria han contribuido a crear un marco de estabilidad coyuntural para el crecimiento económico. No obstante, existen aún limitaciones en el sistema financiero y en la política cambiaria y monetaria.

En primer lugar, el sistema financiero tiene rezagos importantes en relación con el nivel de desarrollo de la República Dominicana. Esta faceta de la relación entre sistema financiero, desarrollo y crecimiento no ha sido tratada con la suficiente profundidad. De hecho, la discusión en el sector financiero se ha centrado básicamente en la normativa legal y las normas prudenciales, fruto de un sistema que ha evolucionado de acuerdo con la regulación.

En segundo lugar es necesario profundizar en tres aspectos de la relación entre las políticas monetaria y cambiaria y el crecimiento y estabilidad económicos. La política cambiaria actual se ha centrado en el control de dos mercados cambiarios, el oficial y el privado, mediante un instrumento, la tasa de cambio unificada. Sin embargo, ambos mercados pueden no responder siempre a objetivos similares. El mercado oficial se guía mediante objetivos macroeconómicos, mientras que el comportamiento de los agentes en el mercado privado obedece a la maximización del beneficio (es decir, un objetivo microeconómico).

La contraposición que puede darse en determinadas ocasiones y que subyace en el comportamiento de los agentes en ambos mercados puede, en distintos momentos del ciclo económico o político, generar divergencias en sus tipos de cambio respectivos y saldarse con devaluaciones (con los consecuentes costos en términos de inflación o de producto) o en medidas reguladoras que afectan a sectores clave de la economía, como el sector exportador tradicional.

El nivel y la estructura de los tipos de interés han de adecuarse a los requisitos de una economía en crecimiento. En la actualidad, el régimen cambiario, aunado a la elección de instrumentos de control monetario que se utilizan para evitar aumentos no deseados en los agregados monetarios, ha generado rigidez en las tasas de interés. Las elevadas tasas de interés reales activas perjudican a determinados sectores punteros de la economía, como la industria nacional, a la vez que no afectan al desempeño de sectores de la economía durante la década de los noventa. Aquí cabe plantearse si la política económica que se aplicará en el futuro debería privilegiar determinados sectores o transformarse en una estrategia de desarrollo compartida que incluyera los sectores más tradicionales.

Por último, la existencia simultánea de tipos de interés reales negativos y positivos indica una posible distorsión en la intermediación de flujos financieros, que debería corregirse, ya sea flexibilizando la política cambiaria y monetaria, ya introduciendo cambios institucionales que permitan homogeneizar la estructura de incentivos que ofrece el sistema financiero.

Este capítulo se divide en tres secciones. La primera describe las bases institucionales del sistema financiero. La segunda examina la evolución de la política monetaria y cambiaria y del sistema financiero a la luz de los cambios ocurridos en la legislación y en el entorno macroeconómico. La tercera sección analiza la

relación entre sistema financiero, política monetaria y cambiaria y el crecimiento a largo plazo.

A. El sistema financiero dominicano

1. Configuración institucional

El sistema financiero dominicano comprende instituciones financieras bancarias monetarias, financieras bancarias no monetarias y las instituciones no bancarias (véase el recuadro V-1).¹

Las instituciones bancarias son todas aquellas que pueden, por ley, aceptar depósitos y conceder préstamos. Las instituciones financieras bancarias monetarias se definen como las que pueden aceptar depósitos a la vista.

Estas últimas incluyen a los bancos comerciales y al Banco Central. El Banco Central fue creado en 1947 mediante ley orgánica, con los siguientes objetivos: a) mantener la estabilidad del sistema monetario; b) velar por el mantenimiento del valor interno y externo de la moneda; c) promover la estabilidad y el desarrollo progresivo de la economía nacional; d) acomodar los medios de pago a las actividades productivas; e) contrarrestar tendencias inflacionistas o deflacionistas, y f) promover la liquidez y solvencia del sistema bancario, velar por la distribución adecuada del crédito, y coordinar la política monetaria y fiscal.

La ley orgánica atribuye particular importancia a la estabilidad externa de la moneda y señala explícitamente que el Banco Central ha de utilizar las reservas monetarias para moderar los efectos perjudiciales de los resultados de la balanza de pagos sobre el medio circulante, el crédito y las actividades económicas en general.

El órgano superior del Banco Central es la Junta Monetaria, que establece la política monetaria, crediticia y cambiaria de la nación. Dicta regulaciones sobre las operaciones de crédito, compra y venta de oro y divisas; compra y venta de valores, emisión, retiro de bonos, y certificados de participación. La Junta Monetaria se compone de 10 miembros, entre los que destacan gobernador y los secretarios de Estado de Industria y Comercio y Finanzas (ex officio).

Los bancos comerciales se amparan en la ley general de bancos (1962), canalizan recursos captados a través de diversos tipos de depósitos y, a partir de 1981, de los certificados financieros. También los bancos comerciales tienen la facultad de obtener recursos mediante la modalidad de adelantos y redescuentos del Banco

1. El sistema financiero dominicano se configuró de acuerdo con una serie de leyes y normativas legales. Entre éstas cabe destacar, a nivel global, la ley orgánica del Banco Central y la ley monetaria (1947); la ley general de bancos (1962). En cuanto a las instituciones se pueden mencionar la ley del Banco Nacional de la Vivienda (1962); la ley de bancos de desarrollo (1966); la ley de bancos hipotecarios (1971), y la ley del Banco Agrícola (1945 y modificada en 1963)

Recuadro V-1

INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO DOMINICANO

A. Instituciones financieras bancarias

1. Instituciones monetarias

Banco Central (1947)
Bancos comerciales y de servicios múltiples
(1962) (1993)

2. Instituciones no monetarias

Bancos de desarrollo (1966)
Bancos hipotecarios (1971)
Banco Nacional de la Vivienda (1962)
Asociaciones de ahorro y préstamos (1962)
Financieras (hacia 1969)
Casas de préstamos de menor cuantía (1955)
Banco Agrícola (1945)
Caja de Ahorros y Monte de Piedad (1947)
Corporación de Fomento Industrial (1962)
Instituto de Crédito Cooperativo (1963)

B. Instituciones financieras no bancarias

Fundación Dominicana de Desarrollo
Tarjetas de crédito
Instituto Nacional de Auxilios y Vivienda
Oficina de Desarrollo de la Comunidad
Fundación de Crédito Educativo
Compañías de seguros
Cooperativas de ahorro y créditos

Fuente: Medrano de Rojas (1995); Superintendencia de Bancos de la República Dominicana (1984-1987 y 1993-1999); Banco Central de la República Dominicana (1980-1999).

Nota: Entre paréntesis aparece la fecha de creación de las instituciones financieras bancarias monetarias y no monetarias.

Central y fondos especiales para el desarrollo de actividades determinadas. Los fondos especiales se conocen como FIDE (Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico) e INFRATUR (Fondo para el Desarrollo de la Infraestructura Turística). Ambos fondos se fusionaron a partir de 1993 en DEFIMPRO (Departamento de Desarrollo y Financiamiento de Proyectos del Banco Central de la República Dominicana). La entidad que supervisa los bancos es la Superintendencia de Bancos. Aunque ésta depende de la Secretaría de Finanzas, está estrechamente ligada al Banco Central.

A partir de 1993 se autorizó a los bancos comerciales a iniciar operaciones de servicios múltiples, en los que aparte de los ya mencionados, se incluyen operaciones de tarjetas de crédito y la captación y colocación de recursos en moneda extranjera. También se han contemplado las operaciones a futuro de moneda extranjera.

Las instituciones bancarias no monetarias incluyen esencialmente las asociaciones de ahorro y préstamos, los bancos de desarrollo, los bancos hipotecarios, las casas de préstamos de menor cuantía, financieras y cinco instituciones públicas (Banco Nacional de la Vivienda, Banco Agrícola, Caja de Ahorros y Monte de Piedad, Corporación de Fomento Industrial e Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo).

Las asociaciones de ahorro y préstamos, creadas en 1962, son instituciones sin fines de lucro que, conjuntamente con el Banco Nacional de la Vivienda – regulador de sus actividades–, forman el Sistema de Ahorro y Préstamos para la Vivienda. Las asociaciones de ahorro y préstamos dedican su actividad al financiamiento de viviendas. Sus recursos provienen de depósitos a ahorro y plazo fijo, contratos de participación en hipotecas y certificados financieros.

Los bancos de desarrollo tienen el fin de contribuir al aumento de las inversiones de capital privado en empresas dedicadas a actividades de producción o transformación de materias primas y las que sean complementarias a dichas actividades mediante el suministro de préstamos de mediano y largo plazo, que constituyen una elevada proporción de su activo. Los bancos de desarrollo obtienen recursos de los fondos en administración (es decir, fondos FIDE e INFRATUR) y a través de la captación de ahorro vía los certificados financieros en circulación.

Los bancos hipotecarios se crean en 1971. Son bancos privados que financian a mediano y largo plazo actividades de la industria de la construcción, incluyendo obras de urbanización y edificaciones, la construcción de parques industriales, centros comerciales, hoteles, oficinas, escuelas, centros médicos y viviendas. Los bancos hipotecarios captan recursos mediante la emisión de títulos de renta fija y variable con un plazo máximo de 20 años (por ejemplo, certificados financieros, cédulas hipotecarias), así como a través de depósitos a plazo.

Las casas de préstamos de menor cuantía se crean en 1955 y otorgan financiamiento hasta un total de 500 000 pesos dominicanos. Finalmente, las financieras surgen a fines de los años sesenta en un contexto económico favorable, tanto interno como externo. En un principio operaban al amparo del código de comercio, es decir, no estaban sometidas a la regulación financiera formal. En los años setenta, con el incremento de las inversiones en construcción, gran parte de las empresas financieras se dedicaron al financiamiento de administración, fomento, compra y venta de propiedades inmobiliarias.² En los años ochenta, aparte de conceder préstamos para actividades productivas, también otorgaron préstamos personales.³

2. Según Zinser y otros (1986) entre 1970 y 1975 se establecieron 153 empresas financieras, de las cuales el 84% estaba constituido por firmas que operaban con bienes inmuebles.

3. Según el Banco Mundial, durante 1984, dadas las condiciones en el mercado crediticio, las financieras traspasaron por lo menos parte de su actividad crediticia de los empresarios a los consumidores.

El proceso de absorción de las financieras en el sector formal se inicia en 1987 y culmina después de la crisis financiera de 1989, que se analizará en un apartado posterior. Las financieras fueron notorias tanto por su crecimiento entre 1980 y 1985, como por su ulterior deterioro. En 1980 el número de financieras era de 289, en 1985 de 490, y en 1999 sólo se registraron 88.

Las instituciones públicas ya mencionadas (Banco Agrícola [1945, 1963]; la Caja de Ahorros para Obreros y Monte de Piedad [1947]; la Corporación de Fomento Industrial [1962]; el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo [1963] y el Banco Nacional de la Vivienda [1962]), fueron creadas con el propósito de servir como instrumentos de la política económica del Estado, y se les otorgó, por ley, el carácter autónomo a algunas de ellas.⁴

A principios de la década de los ochenta las instituciones del sistema financiero fueron aumentando en número hasta comprender 711. La crisis de 1988-1989 invirtió la tendencia y el número de instituciones se redujo progresivamente a 173 a fines de los años noventa. Esta evolución fue acompañada por la concentración de activos en la banca comercial (73% de los activos totales en 1999) y las asociaciones de ahorros y préstamos (16%) (véase el recuadro V-2).

Ese patrón histórico se reforzó con la preparación de un marco legal unificado para el sistema financiero. Al efecto se codificaron un conjunto de leyes (código monetario y financiero, 1992) que regirían el sistema financiero, y que crearon un sistema más homogéneo al que se llegaría a través de procesos de transformación o fusión de las entidades financieras. El código monetario y financiero aún no ha sido promulgado como ley.⁵ No obstante, gran parte de su contenido ha sido instrumentado *de facto* a través de resoluciones que emanan de la Junta Monetaria.

La tendencia hacia la homogeneización y consolidación del sistema financiero ha sido el resultado de determinadas políticas monetarias y cambiarias, de un entorno macroeconómico cambiante, y de modificaciones en la normativa legal, canalizadas a través de diversas resoluciones emitidas por la Junta Monetaria.

2. El código monetario y financiero

El proyecto del código monetario y financiero tiene varios objetivos. Entre ellos se destacan tres, de los cuales el último es, sin lugar a dudas, el más importante.

4. Según el título I de la Ley de Fomento Agrícola, "El Banco [Agrícola de la República Dominicana] es un instrumento de la política agraria del Estado". Ley de Fomento Agrícola (No. 6186, 12 de febrero de 1963) en Legislación Monetaria, Bancaria y Financiera de la República Dominicana, Banco Central de la República Dominicana, octubre de 1984, pág. 95.

5. Diversos factores explican este hecho. El código en sí ha sufrido numerosas modificaciones; en 1999, si bien fue aprobado por el poder legislativo, fue rechazado por el ejecutivo, entre otras razones porque no otorgaba suficiente independencia al Banco Central.

Recuadro V-2

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS BANCARIAS MONETARIAS Y NO MONETARIAS, 1980-1998

Instituciones	1980	1985	1988	1993	1998	1999
Instituciones bancarias monetarias						
Bancos comerciales y de servicios múltiples	12	19	24	14	14	15
Instituciones bancarias no monetarias						
Asociaciones de ahorro y préstamos	15	18	19	19	18	18
Financieras	289	490	489	165	93	88
Bancos de desarrollo	17	31	34	25	16	15
Bancos hipotecarios	8	13	16	5	1	1
Casas de préstamos de menor cuantía	7	113	76	26	31	30
Bancos de cambio	-	175	-	-	94	94
Instituciones gubernamentales	-	5	5	5	5	5

Fuente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana (1980-1987); (1993-1998); Banco Central de la República Dominicana (1999).

PARTICIPACIÓN EN LOS ACTIVOS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS BANCARIAS MONETARIAS Y NO MONETARIAS, 1980-1998

(Porcentajes)

Instituciones	1980	1985	1988	1993	1998	1999
Instituciones bancarias monetarias						
Bancos comerciales y de servicios múltiples	70.2	43.0	56.6	65.4	74.9	73.1
Instituciones bancarias no monetarias						
Asociaciones de ahorro y préstamos	17.4	10.2	8.6	13.0	16.5	16.1
Financieras	-	-	-	7.2	3.8	2.7
Bancos de desarrollo	6.5	3.5	3.0	5.6	3.7	3.4
Bancos hipotecarios	9.6	3.6	5.4	1.4	-	0.1
Casas de préstamos de menor cuantía	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
Bancos de cambio	-	-	-	-	-	-
Instituciones gubernamentales	-	-	7.2	7.1	1.5	4.4

Fuente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana (1980-1987); (1993-1998); Banco Central de la República Dominicana (1999).

En primer lugar contempla aumentar la autonomía del Banco Central y profesionalizar la Junta Monetaria. Así, se establecen períodos definidos para el gobernador (dos años) y los otros miembros titulares (cuatro años). Además se explicita que los integrantes de la Junta han de ser profesionales en materia económica y monetaria. También se permite que dos de sus miembros trabajen en el Banco Central.

En segundo lugar, la Superintendencia de Bancos pasa a ser una institución descentralizada estatal con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de la Secretaría de Finanzas. Al mismo tiempo se amplían y se consolidan sus funciones de supervisión financiera.

En tercer lugar, el código monetario y financiero persigue la reestructuración del sistema financiero, sin llegar de lleno a la banca propiamente múltiple. Con este fin, detalla la normativa institucional para cinco intermediarios financieros: los bancos de servicios múltiples, los bancos de ahorros y créditos, las corporaciones de créditos, el Banco Nacional de la Vivienda y las asociaciones de ahorros y préstamos para la vivienda.

Los bancos de servicios múltiples cumplen las mismas funciones que los bancos comerciales, incluyendo la captación y colocación de recursos en moneda extranjera. Los bancos de ahorro y crédito pueden, con contadas excepciones (recepción de depósitos a la vista, transacciones internacionales e intermediación en moneda extranjera), realizar las mismas operaciones que los bancos comerciales. Las asociaciones de ahorro y préstamos tienen como objeto la promoción y el fomento del ahorro destinado al financiamiento de la vivienda familiar y otro tipo de necesidades de la familia. Las corporaciones de crédito, como su nombre indica, captan recursos a través de distintos tipos de depósitos y otros instrumentos financieros para destinarlos a préstamos con fines diversos. Finalmente, el Banco Nacional de la Vivienda promueve el desarrollo mediante la concesión de créditos a las asociaciones de ahorros y préstamos y a otras instituciones del sistema financiero. También actúa en el mercado de capitales y en el desarrollo de un mercado secundario de valores, y realiza operaciones activas de corto, mediano y largo plazo.

El proyecto del código monetario y financiero contempla un programa de modernización financiera orientado a la transformación o fusión de los intermediarios financieros privados existentes en cualesquiera de las siguientes instituciones: banco de servicios múltiples, banco de ahorros y créditos y corporación de créditos.

De esta manera, y atendiendo a consideraciones de eficiencia y economías de escala, el proyecto del código monetario y financiero es de hecho un intento de limitar la variedad de intermediarios a fin de evitar la segmentación del mercado, aumentar la concentración de los activos financieros y acercarse a la creación de instituciones de servicios múltiples.

Parte de las normativas reguladoras y prudenciales contempladas en el proyecto del código monetario y financiero y que afectan a las instituciones financieras ha sido puesta en práctica mediante resoluciones de la Junta Monetaria. Tal es el caso de permitir a los bancos de desarrollo e hipotecarios ofrecer nuevos servicios financieros. No obstante, no se ha llevado a cabo el proceso de transformación de las instituciones financieras contempladas en dicho código.

B. La evolución de la política monetaria, cambiaria, y del sistema financiero, 1980-1999

Como se dijo, la política monetaria, cambiaria y del sistema financiero reconoce tres etapas: 1980-1985, 1985-1990 y 1990-1999. Las dos primeras se destacan por la fijación de tipos de interés y por una política de encaje legal diferenciado, si bien en la segunda etapa el encaje legal sirve de instrumento de asignación selectiva del crédito. En ambos períodos se producen crisis económicas.

Las causas de la primera crisis económica pueden atribuirse a factores externos, mientras que en el caso de la segunda, una política expansiva de demanda agregada – financiada, en parte, por la suspensión de servicio de la deuda externa –, que se traduce en déficit fiscal y externo significativos, constituye la fuente principal del descalabro económico.⁶ A la depresión económica de 1989 se añade una crisis financiera de gran magnitud provocada por la inflación que conduce a un proceso de desintermediación financiera, y acentuada por la existencia de un sector no regulado que absorbe una parte significativa de los flujos financieros.

A partir de 1991 se pone en marcha el Nuevo Programa Económico (NPE), cuyos ejes monetarios son el uso del tipo de cambio como ancla nominal y la restricción del crédito interno neto. En este último período se liberan los tipos de interés y se unifica el encaje legal. Las autoridades emiten los certificados de participación como instrumento fundamental de la política monetaria, mientras el manejo del encaje legal se utiliza como medida preventiva. El NPE contempló también una mejora de la supervisión bancaria, ya que en vez de centrarse en establecer límites cuantitativos a las operaciones financieras, subraya la evaluación de la calidad de la cartera y el análisis de riesgo.

6'. Según Moya Pons (1992), pág. 321, existen tres interpretaciones de la crisis de la década de los ochenta. La primera enfatiza causas estructurales derivadas de las políticas de sustitución de importaciones (Ceara Hatton, 1984; Vicens, 1982; Lozano, 1984); la segunda se centra en el análisis de políticas monetarias y fiscales que protegían a la industria nacional (Dauhajre, 1984); la tercera identifica las causas de la crisis en factores externos: aumento de los precios del petróleo y deterioro de los términos de intercambio (Martínez Aponte, 1986). En este estudio se combinan de alguna manera la segunda y tercera interpretación. Si bien los factores externos son los detonadores de la crisis, ésta se produce finalmente por la existencia de un conjunto de políticas cambiarias y monetarias inadecuadas.

1. La política cambiaria, monetaria y el sistema anterior a 1985

El sistema financiero anterior a 1985 funcionaba de acuerdo con normas heredadas de la década de los setenta. El mercado cambiario se dividía en dos: oficial y extraoficial. Mientras que en el primero la paridad del peso estaba fija con respecto al dólar (uno a uno), en el extraoficial, el tipo de cambio respondía a las fuerzas del mercado. La política monetaria dependía de instrumentos esencialmente cuantitativos: techos sobre los tipos de interés, encaje legal diferenciado y limitaciones a las actividades financieras de la banca comercial.

La fijación de tipos de interés implicaba que los bancos no participaban en su determinación y los obligaba a satisfacer la demanda de liquidez al tipo de interés dado. Es decir, la oferta de crédito era horizontal. El sistema imponía un 50% de encaje sobre los depósitos a la vista. El restante 50% de los recursos captados financiaba las actividades productivas a menos de un año (20%), las de más de un año (5%) y las de comercio (25%). Así, el sistema de encaje legal favorecía el desarrollo de las actividades comerciales que no ayudaron necesariamente a cerrar la brecha externa que, medida en términos de cuenta corriente como proporción del PIB, había aumentado de 1% en 1961 a 7.3% en 1983.

La política cambiaria y monetaria permitía también al Banco Central actuar como promotor del desarrollo y en particular incentivar determinadas actividades económicas, como por ejemplo el turismo, en detrimento de otras.

Mientras la coyuntura externa fue favorable, el sistema financiero funcionó bien y abasteció las necesidades de crédito del sector privado. Los pasivos líquidos de la banca comercial aumentaron y los préstamos pasaron de 11% a 16% del PIB entre 1970 y 1978. Pero a partir de finales de la década de los setenta, su funcionamiento se vio sujeto a una serie de factores exógenos, que culminaron en una crisis económica y en dos intentos posteriores y fallidos de estabilización (1982 y 1984). El deterioro de la coyuntura económica puso en duda la viabilidad de la política monetaria y cambiaria y afectó levemente al sistema financiero en su conjunto.

Entre 1980-1984, la caída de los términos de intercambio, conjuntamente con la contracción de la demanda externa, producto de la recesión de los años ochenta en los países industrializados, generó una brecha en la cuenta corriente (8% del PIB) que se trató de compensar con diversas medidas para frenar las importaciones y favorecer el dinamismo exportador. Entre estas medidas cabe destacar el establecimiento de un encaje legal de 100% sobre recursos generados por importaciones a través de cartas de crédito y una deducción en el encaje legal de los préstamos otorgados por la banca comercial para financiar el sector exportador.

Al mismo tiempo, el comportamiento de los términos de intercambio y su efecto sobre el sector exportador afectó negativamente a los ingresos del gobierno

central, generando una brecha fiscal. En particular, entre 1980-1981 los ingresos derivados de los impuestos a la exportación de productos tradicionales pasaron de 12% a 1.6% de los ingresos tributarios y de 1.3% a 0.1% del PIB, respectivamente. Entre los períodos 1974-1977 y 1978-1982 la presión fiscal cayó de 14.1% a 10.6% y el déficit fiscal del sector público consolidado aumentó de 1% a 6% del PIB entre 1978 y 1982.

La brecha fiscal se financió mediante la deuda externa (entre 1981 y 1982 el acervo de la deuda externa pública creció de 39% a 55% del PIB y el servicio de la deuda externa, como proporción de las exportaciones, aumentó de 24% a 42%) y con financiamiento del Banco Central. Ambas acciones incrementaron el crédito interno neto y la adquisición de obligaciones con el exterior aumentó los pasivos netos del Banco Central y de la banca comercial. Entre 1980 y 1982 los pasivos externos netos subieron de 3% a 7% del producto (véase el cuadro V-1).

Cuadro V-1

**PASIVOS NETOS INTERNACIONALES DEL BANCO CENTRAL
Y DE LA BANCA COMERCIAL, 1980-1984**
(Porcentajes del PIB)

	Banco Central		Bancos comerciales		Total sistema	
	PN/PIB	ICOB	PN/PIB	ICOB	PN/PIB	ICOB
1980	1.4	72	1.5	16.7	2.9	56.7
1981	1.7	65	3.4	5.5	5.1	40.4
1982	4.2	31	2.6	12.1	6.9	24.6
1983	9.0	18	0.4	50.2	9.4	20.0
1984	7.0	23	0.2	4.0	7.2	25.5

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Nota: PN = pasivo neto (pasivo menos activo); ICOB = índice de cobertura.

A su vez, la expansión del crédito interno neto generó presiones sobre los precios y el tipo de cambio, mientras que los balances del Banco Central y bancos comerciales reflejaban un elevado riesgo en sus posiciones en divisas; aumentó la prima en el mercado libre de divisas y por ende la probabilidad de una devaluación.⁷ De hecho, en 1981 la brecha entre el mercado oficial y el extraoficial llegó a

7. El mercado cambiario está segmentado en un mercado oficial y un mercado extraoficial. La prima del dólar efectiva en el mercado libre de divisas de Santo Domingo se situaba en el último trimestre de 1983 en 81.12%, lo que significó un aumento de 37% con respecto al tercer trimestre.

50%. Las intervenciones del Banco Central para mantener la paridad oficial del peso dominicano con el dólar, lejos de mejorar la situación, provocaron la disminución de las reservas internacionales. En 1982, las autoridades carecían de recursos para hacer frente al pago del servicio de la deuda externa y satisfacer la demanda de dólares.

Entre fines de 1982 y 1984 se pusieron en práctica dos programas de estabilización. El primero (firmado en agosto de 1982) derivó de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que comenzó en 1983 e incluyó la renegociación de la deuda externa (véase el capítulo IV). El programa aplicó una serie de medidas encaminadas a alcanzar equilibrios interno y externo. Entre las últimas cabe señalar el traspaso de una parte importante de las transacciones en divisas al mercado paralelo con el fin de lograr una depreciación gradual de la moneda. Esto a su vez otorgó una mayor importancia a los incentivos cambiarios necesarios para la supervivencia de la industria de sustitución de importaciones y para los exportadores de productos agrícolas y manufactureros, pero no fueron lo suficientemente generosos como para lograr un desarrollo similar al del turismo o las zonas francas.

No obstante, el programa quedó aprisionado entre la necesidad de aplicar medidas de austeridad y un discurso político que seguía otros derroteros. Esta contradicción se reflejó en la diferencia porcentual entre el tipo de cambio extraoficial y el oficial, que llegó a superar el 100% en 1983.

El segundo programa (abril de 1984) consistió en un acuerdo sombra por la iniciativa del gobierno y se orientó básicamente a equilibrar las cuentas fiscales. Con este fin se aumentaron los precios y se redujeron los subsidios de los alimentos, de los combustibles, de la electricidad, se devaluó el tipo de cambio y se incrementaron los salarios nominales.⁸ Las medidas se tradujeron en aumentos de precios y, a más largo plazo, en presiones sobre el tipo de cambio.

La depreciación del tipo de cambio no sólo agravó el balance de los bancos (véase de nuevo el cuadro V-1) sino que además, conjuntamente con el incremento en el gasto y la disminución de producto (la tasa de crecimiento en 1984 fue de 0.8%), contribuyeron al alza de precios.⁹ La inflación a fines de 1984 fue de 38%, frente a 6% del año anterior.

En este contexto macroeconómico, y dada la excesiva regulación, el sistema financiero reconocía poca capacidad de respuesta. En particular, los intermediarios financieros no podían aumentar los tipos de interés nominales para mantener tasas

8. El aumento de los precios es obviamente equivalente a reducciones de los subsidios.

9. Aquí cabe señalar también que las pérdidas del Banco Central, como consecuencia del traspaso de las importaciones de bienes y servicios para fines fiscales de abril de 1984, también contribuyeron a incrementar la emisión y el crédito interno neto. Entre 1983 y 1984 las pérdidas del Banco Central aumentaron de 0.5% a 2.3% del PIB.

reales positivas; entonces, los tipos de interés reales negativos perjudicaron a los depositantes sin estimular la demanda de crédito por las condiciones de incertidumbre imperantes (el crecimiento del PIB fue de 1.7% en 1982 y 1.3% en 1984). Medidos en términos reales, los préstamos de la banca comercial al sector privado cayeron 5% entre 1981 y 1984 y disminuyeron de 14.6% a 9.8% entre 1980 y 1984, como porcentaje del PIB.

Pese a la situación desfavorable, los intermediarios financieros no experimentaron disminuciones significativas en su liquidez, solvencia y beneficio (véase el cuadro V-2). Esto se explica, al menos en el caso de la banca comercial, porque se pudo beneficiar de créditos otorgados por el Banco Central y por el resto del sistema financiero. El crédito del Banco Central a la banca comercial, que tomó la forma de adelantos y redescuentos, aunado a los créditos otorgados por el resto del sistema financiero, pasaron de representar 9% a 12% de los pasivos de la banca comercial entre 1980 y 1983.¹⁰ Además, a partir de principios de los ochenta se inicia la consolidación del sistema financiero informal o no regulado (es decir,

Cuadro V-2

INDICADORES BANCARIOS, 1980-1983

	Indicador de beneficios			
	Bancos comerciales	Bancos de desarrollo	Bancos hipotecarios	Asociaciones de ahorros y préstamos
1980	1.31 (0.15) a/	1.29	1.33	1.13
1981-1983	1.26 (0.12) a/	1.23	1.20	1.09
Indicador de liquidez				
1980	3.10	0.31	1.31	n.d.
1981-1983	2.09	0.22	0.78	n.d.
Indicador de solvencia				
1980	0.11	0.24	0.28	0.05
1981-1983	0.09	0.24	0.25	0.05

Fuente: Superintendencia de Bancos (1984).

Nota: El indicador de beneficios es igual a la relación ingresos/gastos; el indicador de liquidez es igual a la relación depósitos/efectivo (la relación disponibilidades/captaciones arroja resultados similares); el indicador de solvencia se refiere a la relación capital/pasivo./ a/ Se refiere a un indicador de rentabilidad. Ésta se calculó como el margen neto de beneficios dividido entre el capital más las reservas.

10. Según el Banco Mundial (1987), a principios de la década de los ochenta el gobierno central absorbía la mayor parte del crédito del Banco Central. Sin embargo, los balances disponibles muestran que el sector público mantuvo su participación en el crédito otorgado por las autoridades monetarias. De hecho, la participación del crédito interno neto al gobierno sobre el crédito interno neto es de 52% en 1980, 30% en 1982 y 33% en 1983. Véase Banco Mundial (1987), pág. 252.

básicamente empresas financieras). Las debilidades del marco regulatorio y las carencias existentes en su aplicación efectiva facilitaron en parte que los intermediarios financieros sobrepasaran la normativa legal y compensaran los límites impuestos a los tipos de interés. Así, el crédito otorgado por las financieras pasó a ser una importante fuente de canalización de los flujos financieros.

Las empresas financieras no reguladas, con vínculos estrechos con la banca comercial, gozaban de una serie de facilidades que no poseía el sistema financiero formal, como se explicará en el próximo apartado. En primer lugar, no estaban regidas por las cuotas del encaje legal. Podían, asimismo, organizar, promover o fomentar la creación de empresas dedicadas a actividades de transformación o producción, participar en el capital de las mismas, proveer asistencia técnica, obtener adelantos y redescuentos del Banco Central, mantener depósitos en bancos en el país o en el extranjero. Finalmente, gozaban de exenciones fiscales, tales como el impuesto sobre la renta que incluía el beneficio de dichas sociedades financieras.

Las empresas financieras tendrían un importante papel en la crisis que afectaría a la economía dominicana a fines de la década de los ochenta, que se analiza en el siguiente apartado.

2. Horizontalismo con diversificación operativa y crisis financiera, 1985-1990

a) El contexto monetario y financiero

La segunda etapa comienza con otro programa de estabilización auspiciado por el FMI (1985), que trató de mejorar la posición de la balanza de pagos del país, reducir las presiones inflacionarias, disminuir el déficit fiscal y reformar el sector financiero.

Por una parte, se unificó el tipo de cambio para mejorar la situación de la balanza de pagos, lo que significó una devaluación de cerca de 200%. Por otra parte, con el fin de reducir la inflación, se restringió la capacidad de otorgamiento de crédito del Banco Central. Se colocaron bonos de estabilización, se incrementó al 100% el encaje legal marginal, se redujeron las operaciones de descuento del Banco Central con los bancos comerciales y se aumentó la tasa de descuento a 12%. También subieron algunos impuestos y se creó una sobretasa a las exportaciones que debía incrementar la recaudación fiscal.

La reforma del sector financiero trató de canalizar los flujos financieros hacia actividades productivas más que a actividades de consumo, aumentar el volumen de captación y colocación de recursos financieros, mejorar la liquidez de la banca comercial y restaurar la rentabilidad de dichas instituciones.

El aumento de la captación de recursos financieros se instrumentó mediante la creación de un certificado financiero que devengaba una tasa de interés superior a las reguladas. El mínimo requerido para un certificado financiero era de 10 000 pesos dominicanos por un período de seis meses y con tasas de interés entre 9.5% y 18%. También la banca de desarrollo y la banca hipotecaria podían captar ahorro a través de cuentas especiales.

En cuanto a las colocaciones, se autorizó a la banca comercial a realizar préstamos de corto plazo hasta un 40% de su cartera de préstamos para atender a empresas ligadas a la industria de la construcción y bienes de consumo de los hogares. Los intermediarios financieros no bancarios podían prestar hasta 20% de su portafolio y además podían transferir fondos de largo plazo a tipos de interés variables.

La flexibilidad en el manejo de operaciones activas y pasivas fue acompañada de un control de tipos de interés y una política de encaje legal diferenciada por tipo de institución y actividad productiva. Es decir, junto con el programa de estabilización, se estableció un sistema selectivo en el otorgamiento de préstamos a los sectores productivos, pensándose que mediante regulaciones al crédito se podía dar prioridad al desarrollo de determinados sectores en detrimento de otros. *De facto*, el encaje legal diferenciado imponía una estructura de inversiones forzosa.

La política de tasas de interés se rigió por disposiciones que las fijaban según los distintos instrumentos. Para los certificados financieros las tasas de interés pasivas oscilaron entre 9.5% y 18% anual, mientras que la de los bonos de estabilización del Banco Central era de 16%, y las tasas activas nominales estaban entre 17% y 33%.

En cuanto a la política de encaje legal a fines de enero de 1985, se estableció un encaje legal marginal de 100% a la totalidad de depósitos a la vista y al ahorro a plazo.¹¹ Aunado al encaje legal básico, que aún se mantenía, el encaje legal marginal cumplió una función de control de los medios de pago. No obstante, también se usó como instrumento en la asignación selectiva del crédito a las distintas actividades productivas.

El componente de asignación selectiva de este encaje implicaba el 50% de los depósitos que se canalizaba a la producción de las actividades que se consideraban prioritarias, manteniéndose el resto (50%) en una cuenta corriente en el Banco Central. Más aún, se buscaba una asignación subsectorial en el crédito. Del 50% de los depósitos que los bancos canalizaban a la producción, 25% se destinaba a la industria, 10% al sector agropecuario, 10% a la exportación y 5% a la agroindustria.

11. El encaje legal marginal se refiere al incremento adicional en los depósitos que los bancos comerciales deben mantener en el Banco Central. Es decir, si el encaje marginal es de 20%, y un banco tiene un aumento de 100 pesos en sus depósitos, el monto de recursos que tiene que depositar en el Banco Central debido al incremento de los depósitos es de 20 pesos.

Pese las intenciones de la asignación selectiva en el crédito, el encaje legal marginal favoreció actividades productivas con mayor crecimiento y tuvo en definitiva escaso impacto en la composición de los préstamos de la banca comercial.

El encaje legal marginal fue eliminado en abril de 1986. A partir de 1987 se volvió a imponer poco después de la adopción de una política de expansión de la demanda agregada que daba prioridad al gasto en infraestructura. Este gasto se tradujo en una expansión del déficit fiscal (el déficit del sector público consolidado fue de 3%, 5% y 4.6% en 1985, 1986 y 1987, respectivamente), financiado en parte por créditos del Banco Central y del Banco de Reservas, que tuvo como consecuencia un aumento del crédito interno neto y de los medios de pago (el crédito interno neto se expandió 20% en el último trimestre de 1986 en comparación con el crecimiento de 3% correspondiente al trimestre anterior).

El restablecimiento del encaje legal se utilizó como medida preventiva de la aparición de presiones sobre la inflación y el tipo de cambio. A la vez, se modificó el sistema de encaje legal único para hacerlo más restrictivo, pero la nueva medida otorgaba mayores facilidades a la canalización del crédito hacia actividades agropecuarias y de exportación. El encaje legal básico contemplaba la asignación al sector agropecuario de 20%, 10% y 20% de los recursos captados a través de depósitos a plazo, depósitos a la vista y certificados financieros, respectivamente, que tenían como destino el financiamiento de la producción. Por su parte, el encaje legal marginal establecía que la banca comercial asignaría el 25% de los créditos destinados a la producción a los subsectores de agroindustria, agropecuaria y exportación.

Pese a estos esfuerzos, las medidas monetarias no lograron contener desequilibrios macroeconómicos que empezaron a hacerse patentes a partir de 1987 y pusieron en entredicho la viabilidad del programa de estabilización y la eficiencia de las medidas de carácter coyuntural. Hacia fines de 1986 se suspendió el pago de la amortización de la deuda comercial, lo que inauguró una etapa de acumulación de atrasos que creó una situación delicada en los índices de cobertura de los pasivos internacionales del Banco Central. Persistió además el déficit gubernamental y fue acompañado por desajustes en cuenta corriente, fruto del estancamiento de las exportaciones y el crecimiento de las importaciones que se saldó con una pérdida de las reservas internacionales. Las presiones sobre la inflación y el tipo de cambio que generó la monetización de los pasivos internacionales y del déficit gubernamental se agravaron por los efectos de la expansión de la cartera de los bancos, permitida por el programa de estabilización de 1985. Un indicador de la desconfianza en la moneda fue el aumento de depósitos de la banca comercial dominicana en el exterior, que entre 1987 y 1988 pasó de 89 a 142 millones de dólares, lo que supone un incremento del 59%.

Cuadro V-3

**PRÉSTAMOS AL SECTOR PRIVADO
COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1985-1989**

	1985	1986	1987	1988	1989
Sector privado	7.9	11.0	10.6	9.5	10.8
Manufactura	3.0	3.7	3.4	3.1	3.9
PIB real	-2.1	4.4	10.6	1.8	4.5

Fuente: Banco Central de La República Dominicana.

La pérdida de reservas (del orden de 1.6% y 3.3% del PIB en 1988 y 1989, respectivamente) llevó a las autoridades a suspender el servicio de su deuda externa pública. En respuesta, los proveedores congelaron el crédito del país, así como el suministro de petróleo, alimentos, medicamentos y materias primas. Mientras tanto, pese a los controles cambiarios, el tipo de cambio paralelo se depreció, arrastrando al tipo de cambio oficial. Las devaluaciones del peso incidieron de manera directa en la inflación, mientras que la disminución en la producción contrajo la tasa de crecimiento del PIB y agravó de manera indirecta el alza de precios. El índice de precios al consumidor aumentó de 4.4% a 55.8% entre 1986 y 1988.

El entorno macroeconómico, y en particular el comportamiento de la inflación, dio pie a la aparición de tasas de interés reales negativas y afectaron directamente al sector financiero. Estas tasas desencadenaron un proceso de desintermediación financiera. Los tipos de interés en términos reales sobrepasaron 30% (negativo) a fines de los ochenta ¹² y las colocaciones como proporción del PIB evolucionaron de 10.2% a 9.7% en los períodos 1985-1987 y 1988-1990, respectivamente. Además, la diferencia entre las tasas activas y pasivas negativas entre 1984-1985 (véase el cuadro V-4) volvió a mostrar esta tendencia a fines de los ochenta, lo que significó un aumento de los costos de los intermediarios financieros y un proceso inevitable de pérdidas en sus operaciones. ¹³

No obstante, hay que subrayar que esta situación se materializó, en parte, debido a la falta de sistemas adecuados de supervisión, y en parte porque se permi-

12. Véase Medrano de Rojas (1995).

13. Los préstamos de la banca comercial al sector privado evidencian una recuperación en 1986 debido al efecto de la reforma, pero a partir de entonces muestran una caída previa a 1989, año de la crisis financiera. Esto contradice la afirmación frecuente de que una de las características de las crisis bancarias es el aumento previo de los préstamos (véase Dauhaje y otros, 1996).

Cuadro V-4
TASAS DE INTERÉS REALES PASIVAS Y ACTIVAS POR
INTERMEDIARIOS FINANCIEROS, 1980-1998

	Bancos comerciales	Bancos de desarrollo	Bancos hipotecarios	Asociaciones de ahorros y préstamos	Financieras
Tasas activas					
1980	-4.55	-3.36	-3.43	-9.10	...
1981	2.14	3.53	2.41	3.60	...
1982	1.66	2.14	4.82	-3.16	...
1983	4.24	3.77	5.14	-3.04	...
1984	-11.26	-11.51	-10.06	-15.01	...
1985	-19.62	-20.00	-18.03	-23.57	...
1986	1.50	4.00	5.50	-2.88	...
1987	2.17	-0.35	0.39	-6.97	...
1995	10.83	10.28	9.83	7.80	20.27
1996	15.54	15.12	18.00	14.47	27.54
1997	10.05	8.42	...	9.60	23.73
1998	18.25	14.65	...	12.20	27.20
Tasas pasivas					
1980	-8.44	-7.41	-6.24	-6.76	...
1981	-1.79	-1.59	-0.47	11.15	...
1982	-2.07	-2.22	2.22	-0.86	...
1983	-0.92	-0.40	4.26	0.13	...
1984	-15.71	-11.29	-10.50	-15.08	...
1985	-24.73	-20.35	-19.18	-24.34	...
1986	-5.56	3.39	3.19	-5.35	...
1987	-8.67	-1.90	-1.90	-10.31	...
1995	-3.46	4.18	3.98	-1.06	6.15
1996	1.87	10.06	12.43	4.78	11.59
1997	-1.55	4.29	...	1.57	8.27
1998	3.90	9.80	...	5.80	12.07
Diferenciales entre tasas activas y pasivas					
1980	-3.89	-4.05	-2.81	2.34	...
1981	3.93	5.12	2.88	-7.55	...
1982	3.73	4.36	2.60	2.30	...
1983	5.16	4.17	0.88	-3.17	...
1984	-4.45	0.14	-0.44	-0.07	...
1985	-5.11	-0.35	-1.15	-0.77	...
1986	7.06	0.61	2.31	-2.47	...
1987	10.84	2.25	-2.29	-3.34	...
1995	14.29	6.10	5.85	8.86	14.12
1996	13.67	5.06	5.57	9.69	15.95
1997	11.60	4.12	...	8.03	15.46
1998	14.35	4.85	...	6.40	15.13

Fuente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana, 1984-1987 y 1993-1999. Entre 1987 y 1993 la publicación de los boletines de la Superintendencia de Bancos fue suspendida.

Nota: Las tasas de interés reales se obtuvieron utilizando el deflactor implícito del PIB y con base en gastos e ingresos, y captaciones y colocaciones de los intermediarios financieros.

tió la realización de operaciones riesgosas que acentuaron la vulnerabilidad del sistema financiero. Las entidades reguladoras del sistema financiero carecían de personal adecuado y utilizaban métodos que no permitieron detectar situaciones de fragilidad en el sistema financiero o que impidieron actuar oportunamente.¹⁴ De hecho, los métodos de inspección basados en los resultados eran a posteriori, y no permitían tomar medidas preventivas. También se ha señalado que el Banco Central aumentaba el riesgo moral de las instituciones financieras porque no sólo otorgaba adelantos y redescuentos y recursos a través de los fondos FIDE e INFRATUR a entidades financieras con dificultades, sino que permitía la expansión de sus operaciones.¹⁵

Ante este marco regulatorio no era infrecuente que los intermediarios financieros concentraran el destino del crédito en clientes favorecidos, que fuese elevada la morosidad en su cartera de préstamos (selección adversa), que otorgaran sobregiros y que su situación de liquidez fuera precaria. Cabe destacar que las entidades financieras posteriormente intervenidas mantenían a fines de los ochenta una proporción de activos improductivos que superaba el 40%.¹⁶

A mayor ahondamiento, la existencia de un sector informal desarrollado no sólo permitía a la banca comercial incurrir en riesgos excesivos, sino también canalizar recursos hacia empresas financieras no reguladas (pero vinculadas al sector financiero formal) que le permitían la fijación de tipos de interés de acuerdo con el mercado.¹⁷ Así se obtenía liquidez a través de operaciones financieras que evadían las normas reguladoras de los tipos de interés.

b) El sector financiero informal

Como se mencionó en el apartado 1, el sector no regulado se desarrolló en el período 1970-1980 y estuvo vinculado con el sector financiero formal, al menos a partir del inicio de los años ochenta. Sin embargo, sus inconvenientes se manifestaron claramente a fines de esa misma década.

En gran medida, las operaciones del sistema financiero no regulado procuraban eludir el cumplimiento de los requisitos impuestos a las instituciones del sistema financiero regulado. Esto dio lugar a una importante vinculación asociativa entre ambos intermediarios:

14. Guiliani y Aristy, *op.cit.* señalan que la superintendencia de bancos no era capaz de realizar inspecciones con la frecuencia deseada, al menos una vez al año.

15. Véase Zinser y otros (1986); Guiliani y Aristy (1992); Dauhahre y otros (1996).

16. Medrano de Rojas (1995), Banco Central de la República Dominicana, XXXII Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, 13-17 de noviembre de 1995.

17. Esta vinculación se materializó en la creación de los grupos financieros. Guiliani y Aristy distinguen nueve grupos financieros al 31 de noviembre de 1990 (Financiero Popular S.A., Financiero BHD, Financiero Nacional, S.A., financiero Central de Créditos S.A., Consorcio Empresarial Horizontes Nacional, Financiero Bancomercio, Financiero Universal, Hipotecas y Pagarés, Consorcio Tropical). De éstos, los tres últimos quebraron. Los grupos financieros incluían bancos comerciales privados y otros tipos de empresas (seguros, financieras, empresas inmobiliarias, etc.). Véase también Zinser, *op. cit.*, págs. 123-125.

“... dentro del capital de algunos bancos comerciales participan de forma directa instituciones financieras no reguladas, en una proporción que alcanzaba hasta un 66%. Asimismo, en el caso de algunos bancos hipotecarios, dicha participación llegó hasta un 28.7%, mientras que se determinó una alta participación en los bancos de desarrollo, llegando en algunos casos a alcanzar un 85.8%.” (Zinser, 1986, pág. 129).¹⁸

A esta vinculación hay que añadir que, por su propia naturaleza, el sistema financiero no regulado presentaba una estructura financiera poco sólida. En los hechos, la rentabilidad de las operaciones del mercado financiero no regulado resultaba mayor, y menores los costos de entrada. Si las tasas de interés activas en el mercado regulado se situaban en torno a 18%, en el mercado no regulado podían estar fácilmente por encima de 30%. Además, el margen de intermediación financiera, cercano a 4 puntos porcentuales anuales en el mercado regulado, alcanzaba 12 puntos en el mercado no regulado.

El costo de entrada a dicho mercado era bajo debido precisamente a la ausencia de regulación. El grado de capitalización era inferior al de otros intermediarios financieros; el capital promedio de las empresas no reguladas era equivalente a 0.14%, 0.61% y 0.90% del capital promedio de los bancos comerciales, los bancos hipotecarios y los bancos de desarrollo, respectivamente.

El riesgo financiero se hacía patente por la falta de liquidez de dichas instituciones. La relación efectivo y depósitos respecto de las obligaciones a corto plazo para el sector financiero no regulado era de 5%, mientras que oscilaba en el rango de 50%-100% para los bancos comerciales y bancos hipotecarios.¹⁹

Debido a la ausencia de regulación y a su peso en los flujos financieros (800 millones de pesos (85% de oferta monetaria y 9% del PIB), el sistema financiero no regulado planteaba una situación de riesgo sistémico al resto de las instituciones. Esto condujo a implantar (1987) regulaciones al funcionamiento de las empresas financieras: su incorporación al marco legal que regula todas las entidades financieras del sistema, el congelamiento de dos años a partir de 1987 de los permisos para la apertura de nuevas empresas, y el establecimiento de otras normas en términos de capital suscrito y pagado (1 millón de pesos dominicanos) y provisiones (20%) sobre ese capital.

También se fijó un techo a las operaciones pasivas (20%) con un encaje legal de 7%, que luego se elevó a 10%. Además, se fijó el mismo régimen de encaje legal (50% de los depósitos sujetos devengaría 2% de interés y el restante podría ser invertido en títulos valores del gobierno dominicano en poder del Banco Central). Los

18. Las cifras del sector financiero informal que aquí se presentan son de principios de la década de los ochenta.

19. Otros estudios durante dicho período identifican también la liquidez como el problema básico del sistema financiero. Véase Aristy y Guiliani (1993).

préstamos individuales no podrían ser superiores a 20% del capital pagado y reservas, y un 15% de la cartera de préstamos habría de destinarse en un principio a sectores productivos, cifra que aumentó a 20% y 25%. Finalmente se establecieron requisitos de liquidez que limitaban la inversión de activos fijos al del activo total.

La legislación de 1987 cerró, en parte, la válvula de escape de las financieras del mercado informal. Los controles impuestos mitigaron las ventajas comparativas del mercado regulado.²⁰ No obstante, hay que destacar que el efecto de la legislación de 1987 se vio acotado por la debilidad de las instituciones reguladoras que no poseían suficiente capacidad o iniciativa. Según Guliani y Aristy, a mediados de 1989 el 30% de las financieras con cuentas de reservas no se adecuó a los requisitos de capitalización establecidos.²¹

El deterioro del entorno macroeconómico, aunado a una política monetaria y cambiaria rígidas y a una estructura excesivamente frágil del sistema financiero creó, a fines de los años ochenta, las condiciones de una crisis financiera de proporciones mayores del conjunto del sistema financiero.

c) La crisis financiera

Las causas inmediatas de la crisis financiera se hallan en factores de carácter coyuntural e institucional, entre los cuales destacan, como se subraya en el apartado anterior, un entorno macroeconómico desfavorable, las deficiencias del marco regulatorio, el incumplimiento de los requisitos de solvencia y la falta de liquidez.

Hay otras razones, acaso más de fondo, que explican este fenómeno. En particular destaca la desarticulación de la política económica. Las políticas fiscal y monetaria resultaban contrapuestas a un régimen de tipo de cambio fijo, a la estabilidad de precios, y en general, a los contornos macroeconómicos.

La política fiscal seguía una senda de expansión del gasto público que resultaba antagónica al tipo de cambio fijo y a la estabilidad de precios (véase el capítulo IV). El incremento en el gasto público, concentrado básicamente en gastos de capital (2.9% del PIB en 1986 y 7.2% en promedio entre 1987 y 1989), se financió en parte con retrasos en el servicio de la deuda externa, lo cual llegó a provocar la suspensión del servicio de su pago y a generar aumentos en el crédito interno neto y en la oferta monetaria. Esto creó inestabilidad cambiaria y presiones inflacionarias que se materializaron en una tendencia al alza de la tasa de inflación. El tipo de cambio extrabancario se depreció 32% entre 1987-1986, y 60% entre 1988-1987 y 1990-

20. Véase Dauhaje y otros (1996), pág. 105. Según esta fuente, la legislación de 1987 trasladó la represión financiera del mercado formal al informal, provocando la quiebra o el cierre de las financieras.

21. Guilliani y Aristy, *op. cit.*, págs.176-177.

1989. En términos de promedios anuales, la tasa de inflación registró aumentos de 6%, 16% y 45% en los meses de enero de 1987, 1988 y 1989, respectivamente.

Por su parte, la política monetaria reprimió el control de los tipos de interés, a la vez que dio mayor libertad a las instituciones financieras para expandir sus operaciones. En tales circunstancias, los intermediarios financieros expandieron el crédito, sobre todo al mercado informal. Así se reforzó el efecto de la política fiscal sobre el tipo de cambio y los precios, y además se propició el sobredimensionamiento del sector informal.

La crisis financiera empezó con el cierre de las empresas en el sector informal. Entre 1987 y 1989, el número de financieras pasó de 650 a 387. Luego de las reformas de principios de la década de los noventa, el número de financieras pasaría a 151. Las dificultades del sector financiero no regulado se hicieron también patentes en el sector financiero formal. El contagio al sistema bancario regulado fue inmediato y llevó a la quiebra a siete bancos (Cibao, Dominico-Hispano, Universal, Español, Panamericano, Antillano y Regional) con el 14% de los activos del sistema financiero. Aquí también se hicieron patentes prácticas riesgosas, como la poca diversificación del crédito (en promedio 26% de la cartera de crédito se concentraba en una persona física o jurídica); la concentración de los préstamos a directivos, accionistas y relacionados representaba 44% de la cartera total; finalmente, la proporción de la cartera vencida frente a la cartera total se estimó en un promedio de 50% (véase el cuadro V-5).

De acuerdo con Guiliani y Aristy (1991), el banco Cibao concentraba a fines de 1989 el 53% de sus activos en activos fijos, cuando el promedio de la banca comercial era de 19%. Además, los coeficientes de encaje aumentaron de 5.5 millones de pesos a 55 millones entre 1988 y 1989. El banco Dominicano-Hispánico presentaba una situación similar. Ambos bancos experimentaron una caída en sus cocientes de ingreso-gasto que disminuyeron de 1.17 y 0.67 a principios de 1989 a 0.97 y 0.46 a fines del mismo año. Pese a su fragilidad financiera, se beneficiaron en más de una ocasión de préstamos del Banco Central, lo que acentuó el riesgo moral y multiplicó las probabilidades de desestabilización del sistema financiero.

Ante el afloramiento de la crisis financiera, las autoridades pusieron en marcha un programa correctivo cuyos elementos principales comprendían la intervención de bancos con problemas, el otorgamiento de apoyos crediticios y las liquidaciones bancarias. Las intervenciones bancarias se produjeron en los siete bancos comerciales mencionados. Por su parte, los programas de recuperación y rehabilitación bancaria se orientaron a restaurar la liquidez y a capitalizar dichos bancos con el apoyo de sus accionistas; aumentar el capital pagado; congelar los gastos generales y administrativos; incrementar los depósitos en el Banco Central; mejorar la situación de liquidez; vender sucursales; sanear y recuperar la cartera de crédito y mejorar la calidad de los activos, y

corregir la situación de sobregiro con clientes y con el Banco Central. Finalmente, las facilidades crediticias incluyeron el crédito directo, los adelantos y redescuentos, el fondo de liquidez y fomento de valores. Entre 1985 y 1990 la distribución de estas facilidades era de 85%, 7.3%, 7.1% y 0.4%, respectivamente.²²

Cuadro V-5
INDICADORES DE LA FRAGILIDAD
FINANCIERA DE LOS BANCOS
INTERVENIDOS, 1989-1990

Concepto	Promedio (porcentajes)
Préstamos individuales/cartera total	26
Préstamos a accionistas y vinculaciones/cartera total	44
Activos improductivos/activo total	45
Cartera vencida/cartera total	50

Fuente: Medrano de Rojas (1995).

Las medidas no surtieron todo el efecto deseado, debido al agudo deterioro financiero de algunas instituciones. Por consiguiente, la Superintendencia de Bancos y el Banco Central decidieron liquidar 60 entidades bancarias, entre las cuales se incluyen los siete bancos comerciales mencionados.²³

22. La política de facilidades crediticias otorgadas por el Banco Central funcionó también, como se indicó, antes de la crisis como un subsidio que permitió a algunas instituciones financieras sobrevivir en condiciones precarias. Las fusiones bancarias también constituyeron una manera de escapar a situaciones de riesgo potencial. Los que enfrentaron problemas de liquidez buscaron fusionarse en su mayoría, mientras que sólo 43% del resto de los bancos comerciales (15 bancos comerciales) se acogieron a esta modalidad. Véase Medrano de Rojas (1995), *op. cit.*

23. Dos de las principales fuentes aquí citadas en el análisis de la crisis financiera —Medrano de Rojas (1995) y Guiliani y Aristy (1992)— no dan estimaciones sobre el costo del rescate bancario.

3. El Nuevo Programa Económico, 1990-1999

a) Elementos del programa de estabilización y sus efectos en el comportamiento del tipo de cambio y en la inflación

En la situación económica insostenible de 1990 se puso en marcha un programa de estabilización *cum* ajuste estructural denominado el Nuevo Programa Económico (NPE). Se basó en el enfoque monetario de la balanza de pagos y tenía como objetivo la reducción de la inflación (véase el capítulo III) a través de la restricción del crédito interno neto y de la utilización del tipo de cambio como ancla nominal. Por lo tanto, la política monetaria no sólo había de mantener el equilibrio interno, sino que debería ser garante del equilibrio externo mediante el control de la demanda agregada y, por ende, de las importaciones.

Un desequilibrio fiscal que pusiera en peligro la capacidad para satisfacer la deuda externa podía ser una amenaza para la estabilidad del tipo de cambio.²⁴ Esto explica que la restricción del crédito interno neto del sector público haya sido un objetivo explícito del NPE y que la contribución de este componente al crecimiento de la base monetaria haya disminuido sustancialmente. Así, entre 1981-1985 y 1992-1998, el aporte al crecimiento de la base monetaria del crédito interno neto al sector público pasó de 15.4% a -0.7% (véase el cuadro V-6).

El programa de estabilización dio continuidad a las políticas económicas, ya que las autoridades siguieron adoptando un régimen de tipo de cambio con segmentación en el mercado cambiario con la intención explícita de que dichos mercados convergieran hacia el “tipo de cambio unificado”.²⁵

Durante la década de los noventa coexistieron dos mercados cambiarios: el oficial y el privado. A su vez, el mercado privado se dividió a partir de 1991 en bancario y extrabancario.²⁶ El mercado oficial se utilizaba básicamente para el pago de la deuda externa y la factura petrolera; se nutría de los ingresos procedentes de las exportaciones tradicionales que tenían la obligación de entregar sus divisas al Banco Central. Por su parte, el mercado privado controlaba los flujos de las

24. Tal y como se explicó en el capítulo III, el gobierno central entrega los pesos al Banco Central para el pago de la deuda externa.

25. La unificación cambiaria se contempla a partir de 1985. En el período 1980-1985, el tipo de cambio oficial se estableció en un dólar por un peso y las autoridades intervenían con el fin de corregir divergencias no deseadas en el tipo de cambio de mercado con respecto al oficial. Véase a este respecto la resolución de la junta monetaria del 17 de noviembre de 1983: “corregir fluctuaciones irregulares en los niveles de la tasa de cambio de las divisas del mercado libre”. El plan de estabilización de 1985 constituye el primer intento, entre otros tantos que se llevarán a cabo posteriormente, de unificar el tipo de cambio.

26. Véase la resolución de la Junta Monetaria del 24 de enero de 1991. A partir de septiembre de 1996 se denominan “agentes de cambio” las compañías cuya actividad habitual es la compra y venta de divisas en el mercado extrabancario. Véase la resolución de la Junta Monetaria del 26 de septiembre de 1996.

Cuadro V-6

**DESCOMPOSICIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO
DE LA BASE MONETARIA, 1981-1998**

(Porcentajes)

	Períodos		
	1981-1985	1986-1991	1992-1998
Base monetaria	14.0	48.7	16.7
Reservas internacionales netas	-9.5	7.8	9.2
Crédito interno	24.0	19.9	-2.9
Sector público	15.4	4.9	-0.7
Sector privado	8.5	15.0	2.2
Otros activos netos	-0.5	21.0	10.5

Fuente: CEPAL (1998) y Banco Central de la República Dominicana (1999).

zonas francas, del turismo y de inversión extranjera directa (véase el recuadro V-3). En 1995, los mercados oficiales, bancario y extrabancario captaban 30%, 42% y 28%, respectivamente, de las operaciones del mercado formal.²⁷ En 1999, estas proporciones fueron de 21%, 37% y 42%, respectivamente.²⁸

La adopción del tipo de cambio como ancla nominal encuentra justificación en un hecho empírico: el elevado grado de asociación y causalidad entre inflación y depreciación que ha tendido a acentuarse a partir de 1985). Los mecanismos de transmisión de una depreciación a la inflación son directos e indirectos.

La paridad del tipo de cambio oficial se fija tomando como referencia la establecida en el mercado privado, criterio que se remonta a la mitad de la década de los ochenta, y ha adoptado las más diversas modalidades. No obstante, en la práctica el régimen cambiario se acerca a un régimen en el que el tipo de cambio oficial se ha mantenido constante durante períodos de tiempo prolongados y actúa como centro de gravedad del tipo de cambio del mercado privado (véase el cuadro V-7). Así, las autoridades modifican el tipo de cambio oficial al no poder o no tener suficientes reservas (históricamente el nivel de reservas no ha sido elevado, representa menos de dos meses del valor de las importaciones) para influir en el comportamiento del tipo de cambio de mercado.

27. Véase Reyes Abreu (1996), pág. 5.

28. Informe de la economía dominicana, enero-diciembre, 1999, pág. 39. Banco Central de la República Dominicana, febrero del 2000.

Recuadro V-3
TRANSACCIONES EN EL MERCADO OFICIAL Y EL MERCADO
PRIVADO, 1992

Los ingresos en divisas en el mercado oficial se componen de:

- 1) Las exportaciones de bienes en general.
- 2) Los servicios seleccionados en general, tales como:
 - a) Tarjetas de crédito internacionales;
 - b) Casinos de juegos de los hoteles y otros establecimientos autorizados a desarrollar esta actividad;
 - c) Operaciones de naves áreas y marítimas;
 - d) Ventas de combustibles a naves extranjeras;
 - e) Trafico telefónico internacional y servicios afines;
 - f) Divorcios acelerados al amparo de la ley 142 del 4 de junio de 1971;
 - g) Ventas de inmuebles a extranjeros no residentes en el país, incluida la venta de inmuebles en proyectos turísticos;
 - h) Donaciones en general;
 - i) Préstamos al sector público o con la garantía de éste;
 - j) Fletes y seguros pagados por mercancías transportadas;
 - k) Pasajes vendidos por compañías de transportación local;
 - l) Ingresos percibidos por las embajadas extranjeras para financiar los gastos de sus funcionarios en el país;
 - m) Reaseguros;
 - n) Pago de impuesto de salida de las personas no residentes en el país, y
 - o) Pago de impuestos en dólares de la Falconbridge Dominicana, C. por A., e ingresos por concepto de capital de trabajo.

Recuadro V-3 (Conclusión)

Los egresos en el mercado oficial incluyen:

- a) El petróleo crudo;
- b) El carbón mineral de uso industrial;
- c) Deuda externa del sector público y la garantizada por el Estado;
- d) Importaciones de bienes y servicios prioritarios del sector público, excluyendo alimentos básicos (INESPRE) y las empresas de la CORDE;
- e) Sueldos y gastos del servicio diplomático en el exterior, y
- f) Importaciones de equipos militares y pago de servicios de éstos en el exterior.

Por su parte, el mercado privado opera a través de los bancos comerciales y compra divisas procedentes de zonas francas industriales, incluidos los ingresos provenientes de compañías operadoras de esos parques industriales.

- Ingresos netos de las zonas francas comerciales.
- Préstamos privados e inversiones extranjeras.
- Remesas de dominicanos residentes en el exterior.
- Ingresos del turismo en general, sin incluir casinos de juego y tarjetas de crédito internacionales.
- Comisión de agentes y representantes en el país.
- Pagos de sueldos y salarios de representantes extranjeros en el país.
- Adquisición de inmuebles de dominicanos no residentes en el país.
- Operaciones de ventas a residentes en el país no clasificados.
- Otros ingresos de divisas considerados residuales o transados por ventanilla de los bancos comerciales.
- Cualquier otro ingreso de divisas no especificado en el Ordinal 2 de la presente Resolución (Junta Monetaria 1992) en su párrafo correspondiente a ingresos de divisas.

Los egresos del mercado privado (bancario) cubrirán todas las importaciones de los productos blancos derivados del petróleo; medicinas (materiales médicos, materia prima e insumos para la fabricación de medicinas), así como también todas las importaciones de bienes y servicios y pagos en moneda extranjera en general de la economía, excluyendo las importaciones de bienes y servicios cubiertos por el mercado oficial.

Fuente: Resolución de la Junta Monetaria, 1992.

Cuadro V-7

**NÚMERO DE OCASIONES EN
QUE VARIÓ EL TIPO DE CAMBIO OFICIAL 1985-1999**

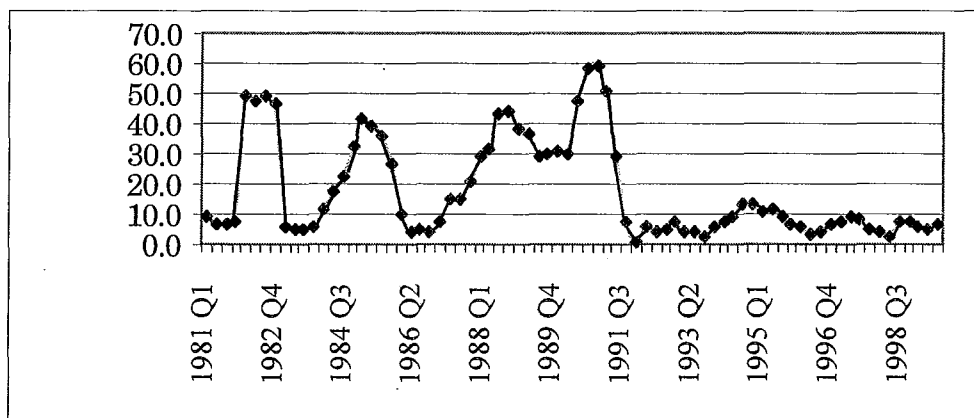
1985	1986	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
9	9	10	6	7	3	0	0	2	0	1	2	6	7

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, Departamento Internacional (2000).

En sus inicios, el programa de estabilización ensanchó la brecha entre el tipo de cambio oficial y el privado (de 14% en agosto de 1990, aumentó a 20% en febrero de 1991). Las autoridades devaluaron el tipo de cambio oficial en 8%, para luego mantenerlo fijo, a la vez que restringieron el medio circulante y mantuvieron una política fiscal cautelosa. El comportamiento del tipo de cambio privado tuvo impacto directo sobre la inflación (3% en febrero de 1991 en comparación con 0.12% en enero del mismo año), lo que la situó en promedio en los 12 meses en 58% (en agosto de 1990 la tasa de inflación promedio fue de 37%).

Las medidas empezaron a dar resultados a partir de fines del segundo trimestre de 1992. Los mercados cambiarios se estabilizaron y la inflación promedio se redujo progresivamente hasta alcanzar un dígito en agosto de 1992 (8.4%). A partir de entonces, la inflación también redujo su variabilidad (véase el gráfico V-1).

**Gráfico V-1
TASA DE INFLACIÓN ANUALIZADA TRIMESTRALMENTE, 1981-1998
(Porcentajes)**



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

A partir de entonces el escenario de política económica arriba descrito se repite dentro de ciclos mucho más moderados hasta mediados de 1998, fecha en la cual se inicia una estrategia de deslizamiento paulatino del tipo de cambio oficial, apoyada por un entorno macroeconómico externo favorable. Es decir, fuera de un rango muy acotado (4%-8%) y por los límites que impone la restricción fiscal al manejo cambiario, la disparidad entre el tipo de cambio de mercado y el tipo de cambio oficial llevó a efectuar devaluaciones en septiembre de 1994 (3%), en diciembre-marzo de 1996-1997 (6%) y en julio de 1998 (9%), acompañadas de medidas preventivas y restrictivas. Estas medidas tenían la finalidad de evitar un aumento en el gasto y, por consiguiente, de no empeorar el desequilibrio externo.

Las contracciones monetarias que han seguido a las devaluaciones han sido leves. Las condiciones externas favorables y la política fiscal y cuasifiscal han impedido que la brecha cambiaria sobrepase límites riesgosos, lo que a su vez pone coto a la política monetaria restrictiva. En definitiva, el comportamiento estable del mercado cambiario, de los precios y del producto es el resultado, al menos en parte, de dos factores: el entorno macroeconómico internacional y el compromiso de las autoridades de someter los objetivos de su política al cumplimiento de la restricción presupuestaria.

Los límites que impone la restricción presupuestaria a la variación en los tipos de cambio y en particular al del mercado oficial se pueden analizar describiendo los posibles efectos fiscales de variaciones en el tipo de cambio oficial. Éstos son tres: i) varía el monto en pesos de la deuda externa (este hecho se notó en un párrafo anterior en este apartado); ii) cambia la recaudación por concepto del diferencial del petróleo, y iii) modifica la base para el cobro de impuestos ad valorem sobre las importaciones. Quizás la más importante de estas tres es la (i) porque condiciona en el fondo el flujo de recursos y divisas hacia el país y consecuentemente afecta el resultado de la balanza de pagos (es decir, a la restricción externa).

De la misma manera se puede pensar que una devaluación del tipo de cambio oficial puede generar una expansión de la base monetaria, lo que en sí conllevaría un despilfarro de los saldos monetarios en el mercado de bienes o en el mercado cambiario privado. El despilfarro en el mercado cambiario tiene un impacto directo en la inflación. El despilfarro en el mercado de bienes puede elevar los precios, el ingreso o ambos. El aumento del ingreso incrementa las importaciones y por ende agrava el desequilibrio externo, presionando el tipo de cambio y los precios internos. El análisis de los posibles mecanismos de transmisión se puede obviamente complicar. En una primera instancia se pueden considerar operaciones de esterilización, que por una parte evitarían el incremento en la oferta monetaria y, por consiguiente, toda la cadena de efectos aquí descrita. Sin embargo, por otra parte las operaciones de esterilización implican un aumento en el crédito interno neto

por el pago de intereses y pueden al cabo de un tiempo generar presiones inflacionarias.

b) La liberalización financiera

En términos generales, como parte del nuevo programa de estabilización y reforma estructural, se tomaron una serie de medidas destinadas a liberalizar y estabilizar el sector financiero. En primer lugar se liberalizaron los tipos de interés, que experimentaron alzas en términos nominales y, en combinación con una reducción de la tasa de inflación, generaron aumentos importantes en las tasas reales (véase de nuevo el cuadro V-4).²⁹

El aumento en los tipos de interés reales fue un factor importante en la política de acumulación de reservas que dio sustentabilidad a la política cambiaria. Más específicamente, ante un riesgo de devaluación cercano a cero, la liberalización de las tasas permitió que se situaran muy por encima de las tasas de paridad internacional, alentando la entrada de capitales y la viabilidad de una política macroeconómica basada en la estabilidad cambiaria. También la propia política cambiaria proveyó las condiciones para crear una retroalimentación del tipo de cambio hacia las tasas de interés.

El efecto positivo de los tipos de interés sobre la estabilidad cambiaria tuvo como contrapartida la disminución del crédito a la industria local. Los préstamos de la banca privada a la industria manufacturera cayeron de 5% a 3% entre 1970-1980 y 1991-1999, lo que explica en parte la disminución del producto manufacturero como proporción del total, y un proceso de desindustrialización (véase el cuadro V-8).³⁰

Así, la eliminación de la represión financiera, que permitió mantener la estabilidad de precios, creó cuellos de botella al desarrollo de la industria local. Esto acentuó la disparidad entre sectores que se nutren de los flujos de capital extranjero (turismo, zonas francas, telecomunicaciones) y aquellas actividades que dependen de las condiciones financieras internas.

En segundo lugar, se puso en marcha el movimiento hacia la banca múltiple y la modernización del sistema financiero. A partir de 1992 se permitió que los bancos de servicios múltiples captaran recursos en divisas a través de depósitos de ahorro y a plazo, que están exentos de encaje legal hasta tres veces su capital, y reservas, sujetas a un encaje de 10% por encima de dicho nivel.³¹ También se autorizó la apertura de cuentas especia-

29. En general, luego de los programas de estabilización, el tipo de interés real suele aumentar. Esto se debe a que el tipo de interés de equilibrio puede expresarse en función de los saldos reales, es decir, $i=f(M/P)$ y $f'>0$.

30. Véase el capítulo X de este estudio.

31. La idea que subyace a la creación de los bancos de servicios múltiples es la ampliación de las operaciones de la banca en condiciones de mayor flexibilidad (captación de depósitos en moneda nacional con distintos instrumentos, captación de depósitos en moneda extranjera, colocación de préstamos a distintos plazos, así como ofrecer una variedad de servicios).

les en dólares en bancos de servicios múltiples a fin de realizar operaciones para cubrir importaciones de bienes y servicios.³²

Cuadro V-8

PRÉSTAMOS DE LA BANCA COMERCIAL COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1970-1999 (Porcentajes)

	1970-1980	1981-1990	1991-1999
Total	14.6	13.5	13.4
Sector privado	12.4	9.9	12.2
Industria manufacturera	4.7	3.5	2.5
Agropecuario	1.1	1.3	1.2
Construcción	0.9	0.7	0.8
Comercio	3.1	2.3	4.3

Fuente: Banco Central de la República Dominicana (2000).

Finalmente, se permitió a los bancos hipotecarios y de desarrollo, financieras y casas de préstamos de menor cuantía ofrecer nuevos servicios financieros, favoreciendo un proceso de diversificación operativa que comenzó en 1985 y que busca reducir la segmentación del mercado financiero dominicano.³³

La liberalización financiera fue acompañada de una serie de regulaciones y normativas prudenciales. Se creó la clasificación y codificación del sistema financiero por institución y se establecieron los límites máximos en el cobro de las tasas de interés para operaciones llevadas a cabo por las entidades del sistema financiero no regulado (financieras).

Las financieras, bancos comerciales, bancos de desarrollo, los bancos hipotecarios de la construcción, y las asociaciones de ahorro y préstamos, pueden cobrar sobre sus préstamos (incluyendo comisiones) hasta un 43%, y las financieras están autorizadas a pagar hasta 36% anual. La tasa de interés nominal sobre los certificados financieros se establece en un rango de 18% a 36%, con un plazo mínimo de 180 días.

32. Resolución de la Junta Monetaria del 22 de septiembre de 1994.

33. Resolución de la Junta Monetaria del 25 de enero de 1996. Según López Valdés (1995), pág. 2, la evolución del sistema financiero dominicano se divide en cuatro períodos: nacimiento institucional (1947-1961); banca especializada (1962-1984); diversificación operativa (1985-1991); crisis y reforma financiera (1992 hasta hoy).

Más importante aún, en el bienio 1992-1993 se dictan las normas prudenciales del funcionamiento de las instituciones financieras.³⁴ Se incluyen el método de determinación de capital y reservas, el índice de solvencia entre capital y reservas y la suma de sus activos y operaciones contingentes ponderadas (establecido en 8% e incrementándose a 10%),³⁵ los mismos a préstamos con o sin garantía (30% y 15% del capital, respectivamente), préstamos a partes vinculadas (100% del capital y reservas) y límites para la adquisición de activos fijos (25% de capital y reservas).³⁶ Además se llevó a efecto un proceso de evaluación y clasificación de los activos bancarios en cuatro etapas.³⁷

En cuanto a las operaciones en divisas, en 1994 se impuso un límite de 48 horas en la tenencia de excedentes en moneda extranjera, canjeando el sobrante a la tasa de cambio oficial vigente. Luego, en 1998, el encaje legal para los depósitos en dólares, cuyo monto fuera superior a tres veces el capital y reservas, se aumentó de 10% a 30%. Ambas medidas trataban de evitar movimientos especulativos que podrían afectar a los balances de los bancos, la estabilidad del tipo de cambio y de los precios internos.³⁸

La puesta en práctica de los criterios prudenciales se hizo visible en los informes de la Superintendencia de Bancos, cuando a partir de 1993 se comenzaron a publicar los estados y la situación financiera de los intermediarios financieros de acuerdo con los principios de la nueva normatividad (véase el cuadro V-9).

Entre 1993 y 1998 la publicación de esos informes reveló un estado económico sano de los intermediarios financieros. Los índices de riesgo crediticio disminuyeron, y mejoraron la solvencia y las provisiones sobre cartera. Por su parte, los préstamos y depósitos en moneda extranjera representaban menos de 15% del total. No obstante, su tasa de crecimiento era elevada y el grado de cobertura de los

34. Conjuntamente se propuso el proyecto de ley de código monetario y financiero analizado en el primer apartado de este documento.

35. Resolución de la Junta Monetaria del 20 de enero de 1998.

36. Las normas prudenciales se modificaron en parte mediante resolución de la Junta Monetaria del 16 de marzo de 1995.

37. Estas cuatro etapas fueron implementadas de manera semestral a partir de junio de 1993. La primera incluyó los 30 principales deudores comerciales; la segunda los 80 mayores deudores; la tercera los primeros 160, a los cuales se les sumaron las inversiones financieras, los activos fijos y los bienes recibidos en pago de deudas. Finalmente, la cuarta etapa abarcó los 300 mayores deudores comerciales que representaban 80% de la cartera de préstamos, la totalidad de los créditos al consumo y los préstamos a la vivienda. Los procesos de evaluación de los activos de riesgo de la banca se realiza con una periodicidad trimestral. Conjuntamente con el proceso de clasificación de activos de las instituciones financieras, se inició un proceso de constitución de reservas correspondiente en un período de ocho años. Véase López Valdés (1995), *op. cit.*, págs. 11-12.

38. Véanse las resoluciones de la Junta Monetaria del 13 de enero de 1995 para los bancos comerciales y de servicios múltiples y del 20 de enero de 1998 para los agentes de cambios. Véase la resolución de la Junta Monetaria del 12 de febrero de 1998 para el establecimiento del encaje legal en moneda extranjera de 30%.

Cuadro V-9
INDICADORES DEL SISTEMA FINANCIERO, 1993-1998
(Porcentajes)

Año	Índice de solvencia	Índice de riesgo crediticio	Cartera vencida sobre cartera total	Provisiones sobre cartera	Depósitos en moneda extranjera sobre el total	Préstamos en moneda extranjera sobre el total	Depósitos sobre préstamos en moneda extranjera
1993	7.1	10.0	9.6	19.2	0.8	0.2	...
1994	10.3	9.58	5.4	43.8	1.4	2.1	1.44
1995	10.8	7.84	6.3	34.4	2.8	5.2	1.38
1996	11.4	5.48	5.5	49.4	5.2	8.1	1.34
1997	12.0	5.33	3.5	69.9	9.6	13.9	1.26
1998		4.99	3.6	87.5	11.1	16.9	1.21

Fuente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana 1993-1998.

Nota: Los índices de solvencia y de riesgo crediticio y los indicadores de depósitos y préstamos en moneda extranjera se refieren sólo a los bancos comerciales. Los indicadores de cartera vencida sobre cartera total y provisiones sobre cartera son para el conjunto del sistema financiero. El índice de solvencia se define como el capital pagado más reservas de capital entre los activos ponderados y operaciones contingentes ponderadas.

préstamos en moneda extranjera ha venido disminuyendo sistemáticamente desde 1994 (véase de nuevo el cuadro V-9).

La aplicación de normas prudenciales se complementó también con regulaciones cuya intención fue la de fortalecer la capacidad supervisora e interventora de la Superintendencia de Bancos, así como reforzar su coordinación con el Banco Central.³⁹ Con respecto a estas cuestiones, el código monetario y financiero contempla una Superintendencia de Bancos como institución descentralizada estatal, con personalidad jurídica propia e independiente de la Secretaría de Finanzas.

Los esfuerzos llevados a cabo en las áreas de supervisión y regulación bancaria fueron puestos en entredicho por la quiebra (en marzo de 1996) del Banco de Comercio Dominicano. Este banco representaba, en diciembre de 1995, el 14% de los activos y el 16% de los depósitos y valores en poder del público de los bancos comerciales. El Banco Central asumió posteriormente el control del Bancomercio dando ga-

39. A título de ejemplo, la resolución 2 de la Junta Monetaria (14 de febrero de 1997) establece: "el procedimiento operativo que ejecutarán la Superintendencia de Bancos y el Banco Central para hacer efectivos los cargos que correspondan a las sanciones económicas aplicables a las entidades financieras y los agentes de cambios que infrinjan las disposiciones vigentes relativas al envío de informaciones a dichos organismos..." y "autoriza a la Superintendencia de Bancos a establecer un registro de firmas de Centros de Información Crediticia que se dediquen actualmente o en el futuro a realizar operaciones de recopilación, procesamiento e intercambio de información acerca del historial crediticio de una persona física y jurídica siempre y cuando dicha información provenga de las entidades financieras reguladas". Véase también a este respecto la resolución del 27 de mayo de 1999 sobre la flexibilización de multas aplicadas a las entidades financieras por incumplimiento en la información requerida y que ha de ser enviada a la superintendencia de bancos.

rantías a sus depositantes. Luego de su saneamiento, el banco fue vendido a inversionistas españoles. El costo del rescate financiero fue de 0.6% del PIB.⁴⁰

c) Los instrumentos de la política monetaria

Aparte de la liberalización financiera, el NPE cambió el uso de los instrumentos monetarios. En primer lugar, se eliminó la política de crédito selectivo que había caracterizado a la política monetaria durante la década de los ochenta, creando un encaje legal unificado del 20%.⁴¹

Al reducirse el encaje legal menor, de hecho se aumentó la capacidad de creación de dinero de la banca comercial. A fin de evitar el efecto expansivo de dicha acción, las reservas excedentes quedaron congeladas en el Banco Central a una tasa remunerada de 12% anual. Entonces, en una primera etapa, el encaje legal efectivo se situó en 31%. Los recursos congelados fueron liberados de acuerdo con las condiciones macroeconómicas del país.

La política de encaje legal unificado respondió a criterios micro y macroeconómicos. A nivel microeconómico, considerando el encaje legal como un impuesto a la actividad de los bancos, esta política hizo posible la disminución de los costos operativos de las instituciones financieras. En el ámbito macroeconómico la homogeneidad en los requisitos de reservas permitió incrementar la eficiencia de la política monetaria al afectar por igual a todas las instituciones financieras. Se abandonó la política monetaria como instrumento de asignación del crédito selectivo distinto.

Junto a la unificación del encaje legal se cambió el uso de los instrumentos monetarios. Hasta el NPE, el instrumento básico de la política monetaria era el encaje legal, aunque también se usaban dos instrumentos adicionales: los adelantos y redescuentos, y los certificados de participación. En la década de los años ochenta los adelantos y redescuentos fueron utilizados por el Banco Central en su función de prestamista de última instancia, lo que en la práctica se tradujo en más de una ocasión en subsidio a instituciones financieras con dificultades. Finalmente, los certificados de participación denominados (estabilización) carecían de importancia (véase el cuadro V-10).

A partir del NPE, los adelantos y redescuentos pierden peso: el manejo de los agregados monetarios a través del encaje legal adquiere un carácter preventivo, y la colocación de certificados de participación se transforma en el principal instrumento de control monetario. La circulación de los certificados de participación

40. Equivalente a 989 millones de pesos dominicanos. Véase Dahuaire y otros, *op. cit.* pág. 108.

41. Este encaje se aplicó a la totalidad de los depósitos a la vista y vista neto, de ahorro, especiales y certificados financieros. Véase la resolución de la Junta Monetaria del 19 de diciembre de 1991.

aumenta de 13.2 millones de pesos a 3 816 millones entre 1980 y 1999, lo que representa, como proporción de la base monetaria, un aumento de 1 800%. Por su parte, los adelantos y redescuentos representaban 32% del crédito interno neto y pasaron a representar 19% en 1995-1998.

Cuadro V-10

CERTIFICADOS DE PARTICIPACIÓN Y ADELANTOS Y REDESCUENTOS

Años	Circulación de certificados de participación (millones de pesos)	Certificados de participación			Adelantos y redescuentos	
		Intereses de los certificados de participación (millones de pesos)	Intereses/emisión monetaria %	Certificados de participación/emisión monetaria %	Millones de pesos	% del crédito interno neto
1980-1985	13.2	...	...	1.1	490.1	32
1986-1990	139.6	...	...	4.5	609.8	29
1991-1994	526.0	...	0.87 a/	7.5	370.0	17
1995-1999	3 816.4	565.6	2.90	26.0	398.9 b/	19

Fuente: Banco Central de la República Dominicana (2000).

a/ Se refiere a 1994.

b/ Incluye sólo 1995-1998.

El encaje legal se utiliza preventivamente para evitar alzas cíclicas en la demanda agregada con bajos costos asociados, ya que los bancos comerciales mantienen sus excesos sobre el encaje legal en el Banco Central. El encaje legal tiene un componente permanente y un componente transitorio, formado este último por las reservas adicionadas congeladas por resolución discrecional de las autoridades monetarias. Entre 1997 y 1999 el encaje legal se utilizó a principios de cada año para evitar variaciones en el tipo de cambio o en el nivel de precios como consecuencia de la acumulación de saldos monetarios a fines del año anterior.⁴²

El manejo de los certificados de participación como instrumento de control de los agregados monetarios responde a razones fiscales y de balanza de pagos. El in-

42. En enero de 1997 se aumentó el encaje marginal a 40%; en enero de 1998 se congeló el exceso de liquidez de los bancos comerciales; en febrero de 1999 se congeló en un 20% por un período transitorio, el excedente del encaje legal de la banca comercial (resoluciones de la Junta Monetaria del 23 de enero de 1997; 20 de enero de 1998 y 11 de febrero de 1999). Los dos últimos usos del encaje legal estarían indicando su utilización como instrumento de control estacional.

cumplimiento en la entrega de los pesos para el pago del servicio de la deuda externa por parte de las autoridades gubernamentales obliga a la monetización del déficit gubernamental. Por su parte, la necesidad de acumular reservas también obliga a aumentar la base monetaria.⁴³

Ese incremento es esterilizado mediante la emisión de certificados de participación, reduciendo indirecta y directamente las reservas de los bancos comerciales en el Banco Central, como el multiplicador monetario y las presiones inflacionarias. Sin embargo, los intereses que genera la emisión de los certificados de participación provocan pérdidas cuasifiscales, asumidas por el Banco Central, y se transforman en una fuente de expansión del crédito interno neto.

En suma, la utilización de los certificados de participación tiene dos efectos opuestos. A la vez que permite contraer la demanda agregada por esterilización, la expande mediante el incremento del crédito interno neto. Entre 1994 y 1998, el pago los intereses por la colocación de certificados de participación del Banco Central como proporción de la emisión monetaria aumentó de 0.87% a 2.7%.⁴⁴ Si bien estas cifras son poco significativas, la evolución creciente de la magnitud de este indicador alerta sobre los costos asociados al manejo de dicho instrumento.

C. El sistema financiero, la política, cambiaria y monetaria y el largo plazo

1. El sistema financiero y el desarrollo económico

La evolución del sistema financiero dominicano configura un caso especial en el contexto dominante en América Latina. En vez de proceder a la liberación financiera interna y externa, el país ha construido poco a poco las instituciones financieras de mercado, dando en el proceso relevancia singular a los cambios legislativos y regulatorios. Estos últimos han sido impulsados por factores coyunturales, crisis, objetivos desarrollistas, así como por el imperativo subyacente de aproximarse a las prácticas

43. De hecho, la segunda restricción es más importante como determinante de la base monetaria ya que, como muestra el cuadro V-6, el principal contribuyente al crecimiento de la base monetaria son las reservas internacionales. Además existen otros instrumentos para hacer frente al no cumplimiento de la obligaciones externas. En este sentido, la comisión cambiaria fue utilizada a fines de 1999 precisamente con este propósito.

44. A partir de marzo del 2000, la Junta Monetaria autorizó la emisión y colocación de certificados de tesorería con pacto de recompra (REPOS). Los títulos pueden ser adquiridos por los bancos comerciales y de servicios múltiples con un mínimo de inversión de 5 millones de pesos dominicanos. Devengan una tasa de interés de 18% y puede adquirirlos el Banco Central con pacto de recompra por parte de los bancos comerciales por períodos transitorios (72 horas) debido a necesidades de liquidez (resolución de la Junta Monetaria de marzo del 2000).

financieras modernas o de mercado. No siempre se ha acertado y con alguna frecuencia ha sido necesario adoptar normas y políticas correctivas.

Sin duda, el camino elegido tiene ventajas, aunque también suponga costos no deleznable. En cuanto a las primeras, la combinación de instrumentos cuantitativos y de precios en el manejo monetario acrecentó el control sobre variables de innegable importancia en una economía abierta, pequeña y con un mercado de capitales incipiente. En segundo lugar, eso mismo ha hecho inmune al menos parcialmente a la República Dominicana al contagio de las crisis financieras que han causado enormes perjuicios a otras economías en la presente década.

Entre los costos están los que derivan de seguir rutas evolutivas que no corresponden con rigor a las necesidades cambiantes de los mercados. La represión financiera, quierase o no, obstaculiza la consolidación financiera y obliga a desperdiciar recursos potenciales. También está presente el peligro —bastante real en varios períodos de la historia dominicana— de que factores de distinta índole obliguen a realizar un ajuste pasivo e insostenible de la política monetaria y cambiaría a otros objetivos políticos. La represión financiera y el predominio exagerado de influencias extraeconómicas pueden conducir a perseguir políticas de desarrollo incongruentes y, a la postre, poco exitosas.

La relación entre el funcionamiento del sector financiero y el nivel de desarrollo de una economía se puede aproximar mediante el cómputo de cinco indicadores financieros que están altamente correlacionados con el crecimiento y nivel de desarrollo de los países menos desarrollados. Cuatro de estos indicadores se refieren al sistema bancario, y son los siguientes: a) los pasivos líquidos del sistema financiero como proporción del PIB (TIF), que reflejan el grado de profundización financiera de la economía; b) el cociente entre préstamos y depósitos de la banca comercial, que muestra el nivel de intermediación financiera; c) la razón resultante de dividir el crédito interno bancario entre la suma del crédito interno bancario y los activos domésticos del Banco Central (BANCENCOM), que mide la participación en el otorgamiento del crédito del Banco Central en relación con la banca comercial; y d) las razones entre los préstamos de la banca comercial al sector privado y el crédito interno total, y entre préstamos al sector privado y PIB (CPRIV y PRIV). Éstos indican el grado de utilización productiva en la asignación del crédito; e) el nivel de comercialización en la bolsa de valores (RVTB) calculado como el volumen comercializado en bolsa dividido entre el PIB.

El cuadro V-11 muestra estos indicadores calculados para la República Dominicana durante 1980-1999. A excepción de los indicadores de préstamos sobre depósitos y RVTB, debajo de cada indicador aparece un número que determina el nivel de desarrollo al cual corresponde cada indicador para cada período. Siguiendo a Levine (1997) se establecen cuatro niveles de desarrollo en términos del PIB

por habitante real. El primer nivel corresponde a un PIB por habitante superior a 4 998 dólares; el segundo nivel se sitúa entre 4 998 y 1 116 dólares. El tercer y cuarto nivel oscilan entre 1 116 y 391 dólares. La República Dominicana tiene un PIB por habitante del orden de 1 500 dólares y entraría en el segundo nivel.⁴⁵

Según el cuadro V-11, la República Dominicana ha mejorado en prácticamente todos los indicadores. En particular destaca la importancia que han ido tomando los bancos comerciales en la asignación del crédito, lo que es coherente con la concentración de activos en la banca comercial (véase de nuevo el recuadro V-2). Así, el indica-

Cuadro V-11
INDICADORES FINANCIEROS 1980-1999

	1980-1985	1986-1990	1991-1999
Préstamos/Depósitos	1.15	0.88	0.76
TIF	0.21	0.29	0.29
	(4)	(4)	(4)
BANCENCOM	0.50	0.66	0.83
	(4)	(3)-(4)	(1)-(2)
CPRIV	0.73	0.77	0.91
	(1)	(1)	(1)
PRIV	0.14	0.12	0.15
	(3)-(4)	(3)-(4)	(3)-(4)
RVTB	...	...	0.01

Fuente: Levine (1997); CEPAL (1999). Nota: El RVTB se calculó a partir de 1997.

(1) PIB por habitante > 4 998 dólares.

(2) PIB por habitante > 1 161 y < 4 998 dólares.

(3) PIB por habitante > 391 y < 1 161 dólares.

(4) PIB por habitante < 391 dólares.

El PIB por habitante de la República Dominicana fluctuó en la década de los noventa entre 1 400 y 1 500 dólares.

dor BANCENCOM en la República Dominicana es, para el período 1991-1999, similar al de los países cuyo PIB por habitante es superior a 4 998 dólares.

No obstante, existe aún una laguna importante en términos de profundización financiera (TIF) y con relación al crédito asignado al sector privado en proporción al PIB (CPRIV y PRIV). Para ambos indicadores la República Dominicana muestra valores que no se corresponden con su nivel de desarrollo.

También hay que tener en cuenta que ha habido una caída importante en el coeficiente de intermediación financiera (préstamos/depósitos) entre 1980-1985 y 1991-1999. Este indicador pasó de 1.15 a 0.76 en promedio para ambos períodos.

45. Para obtener la evolución del PIB por habitante en dólares se enfrentan obstáculos, sobre todo en la década de los ochenta, debido a la sobrevaluación cambiaria. Por esta razón no se pueden realizar comparaciones con la década de los noventa. El PIB por habitante para 1980-1983 es superior a los 10 000 dólares, mientras que para 1994-1999 es en promedio cercano a 1 500 dólares.

Se nota una mejora en el comportamiento de este cociente en los últimos años a partir de 1993. En 1993 este indicador era de 0.70 y en 1999 llegó a 0.87, pero no se han recuperado los niveles de la década de los ochenta.⁴⁶

El desempeño de estos últimos indicadores muestra, por una parte, que el país no está aprovechando su capacidad de captar y colocar recursos. Por otra parte, significa que es necesario sofisticar el sistema financiero, facilitando la canalización de recursos hacia la investigación, creando servicios de administración de riesgo, y movilizandolos de manera más eficiente las captaciones y los flujos financieros.

En suma, los análisis del sector financiero se han centrado en la perspectiva de su cartera. Aunque son importantes, tales análisis deben complementarse con otros que traten de establecer la relación entre sector financiero y desarrollo económico. Los indicadores aquí presentados muestran que aún existen imperfecciones importantes en las instituciones financieras y que hay espacio para mejorar el funcionamiento del sistema bancario y financiero en general.

2. Las políticas cambiaria y monetaria y la estabilidad de largo plazo

El tipo de cambio es la variable clave de la economía dominicana, en tanto que constituye el ancla inflacionaria nominal y el punto de convergencia de las dos restricciones básicas de la economía dominicana: la externa y la fiscal.

En tales circunstancias, la política monetaria tiene que acomodarse al desempeño cambiario, para lo cual ha dependido de la discreción de las autoridades más que de reglas preestablecidas. La gestión ha sido acertada, los tipos de cambio han sido por lo general estables, con coeficientes de variación cercanos a cero (véase el cuadro V-12). No obstante, existen tres interrogantes importantes respecto del régimen cambiario y su relación con el crecimiento y la estabilidad de largo plazo.

En primer lugar, desde 1991 se han intentado unificar dos mercados cambiarios, que en determinadas ocasiones pueden estar sujetos a intereses contrapuestos. Es decir, el tipo de cambio oficial actúa como centro de gravedad del tipo de cambio del mercado y se presupone que las tendencias del mercado cambiario privado y oficial han de ser convergentes. Pero la convergencia no tiene por qué darse cuando los objetivos son heterogéneos. El problema y la interrogante básica radica en plantear si se puede usar un instrumento —el tipo de cambio unificado—

46. El indicador RVTB se calculó a partir de 1997 (tal y como indica la nota del cuadro V-12) porque a pesar de que la bolsa funciona desde 1993, sólo a partir de 1997 se detectan montos significativos. El valor que toma el indicador es muy similar al de otras economías pequeñas con mercados bursátiles poco desarrollados, como por ejemplo Costa Rica.

para conseguir dos objetivos: la maximización de beneficios y la estabilidad macroeconómica, sin contar las fluctuaciones del ciclo económico.

Como se dijo, los objetivos micro y macroeconómicos pueden coincidir en épocas de bonanza económica. De hecho, durante la mayor parte de la década de los noventa, la economía dominicana se benefició de la disminución de los tipos de interés internacionales y de la tendencia a la baja de los precios del crudo. A fines de los noventa el efecto del alza en el precio del petróleo fue compensado, entre otras razones, por los flujos de inversión extranjera directa que respondieron a la

Cuadro V-12

COEFICIENTES DE VARIACIÓN EN LOS MERCADOS CAMBIARIOS, 1978-1998

Años	Mercado oficial	Mercado bancario	Mercado extrabancario
1978	...	...	0.02
1979	...	...	0.01
1980-1985	...	...	0.06
1985-1991	0.083	...	0.10
1991-1999	0.012	0.02	0.01

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, 1999.

Nota: El coeficiente de variación se define como el cociente entre la desviación estándar y el promedio.

credibilidad establecida en el manejo monetario, y que facilitaron la adopción de un régimen de deslizamiento paulatino del tipo de cambio a partir del segundo semestre de 1998.

Pero en épocas de menor crecimiento económico y mayor incertidumbre internacional es más difícil evitar la disparidad entre los factores. Desde luego, las autoridades pueden intervenir, ajustar el tipo de cambio oficial al tipo de cambio de mercado o imponer restricciones cuantitativas a los flujos de divisas y en particular a las importaciones. Estas iniciativas tienen bajo costo de oportunidad en términos de producto, empleo y estabilidad macroeconómica, pero dependen de forma crítica del nivel de reservas, que ha sido tradicionalmente bajo en la República Dominicana.

Las restricciones cuantitativas (aumento de la comisión o recargos cambiarios) ayudan a mantener la estabilidad del tipo de cambio, limitando las importaciones. Pero también merman la capacidad exportadora del país cuando crece el contenido de insumos y bienes de capital importados.

Por último, el ajuste del tipo de cambio oficial al tipo de cambio de mercado tiene dos inconvenientes: aumenta el costo de la deuda externa y de la factura petrolera. Ambos tienen a su vez implicaciones negativas por el incremento en la deuda externa y por la disminución de los ingresos al reducir el diferencial del petróleo. Por lo tanto, la política cambiaria puede generar un desequilibrio fiscal que se traduzca en última instancia en

emisión inorgánica, o bien obligar a la reducción de los gastos, con costos en términos del crecimiento o la formación del capital.

En cierto sentido, la política cambiaria vigente resulta procíclica. En períodos de auge, queda asegurada la estabilidad cambiaria y la macroeconómica. Pero en fases depresivas, las variaciones cambiarias pueden generar desequilibrios fiscales, limitaciones a la exportación o políticas de austeridad limitativas del desarrollo.

La segunda interrogante relativa a la política cambiaria y al crecimiento de largo plazo deriva de la relación entre tipo de cambio y el nivel de las tasas de interés. Como se dijo, el programa de estabilización liberó los tipos de interés, a la vez que se ancló el tipo de cambio. La liberalización financiera generó un importante aumento de los tipos de interés, que debió invertirse a medida que avanzaba el proceso de liberalización. No obstante, pese a la tendencia a la baja de los tipos de interés que ha permitido, conjuntamente con otros factores, comprimir los márgenes de intermediación, el uso del tipo de cambio como ancla nominal impuso un límite a la disminución de los tipos de interés. La política cambiaria obliga a la acumulación de reservas o a llevar a cabo operaciones de esterilización para evitar un crecimiento no deseado de los agregados monetarios. Ambos factores imponen a su vez una estructura rígida de tasas de interés a la baja.

Esto ha repercutido de manera negativa, como se señaló en el apartado 3.b), en la industria manufacturera nacional. No obstante, otras actividades, en particular los sectores económicos de mayor dinamismo en los noventa, tales como la construcción, no se han visto particularmente afectados por este fenómeno. Determinar si la política cambiaria limita el crecimiento económico significa plantearse si las fuentes de éste han de provenir de los sectores de vanguardia de la economía durante los noventa y a costa de los sectores tradicionales, o bien de un desarrollo combinado de ambos tipos de sectores.

La adopción de una u otra estrategia debería identificar los supuestos ganadores y perdedores de una política determinada. Asimismo, permitiría sentar las bases para delinear las posibles políticas de transición que evitarían ganancias y pérdidas excesivas de los agentes económicos afectados por la continuidad o los cambios de rumbo en las políticas monetaria y económica en general.

La tercera interrogante se centra en la relación entre política cambiaria y estructura de las tasas de interés. Un hecho que llama la atención en el sistema financiero es que los depósitos de ahorro, que representan un cuarto de los depósitos totales, se remuneran a tasas de interés reales negativas (véase el cuadro V-13). ¿Implica esto que el prestatario está dispuesto a aceptar remuneraciones reales negativas con el fin de evitar el pago de tasas activas de la banca comercial y que existe una distorsión tal en la estructura de las tasas de interés que el prestatario se transforma en subsidiador del sistema financiero?

De ser la respuesta a la pregunta anterior negativa, se pensaría que existen restricciones al crédito para la vivienda en la banca comercial, en cuyo caso, más que un problema de política cambiaria, se trataría de un asunto institucional que merece la debida atención para poder así captar y canalizar el ahorro financiero de manera más eficiente y efectiva, como por ejemplo mediante un sistema de incentivos con un mayor grado de homogeneidad.

Si la respuesta es afirmativa, se podría pensar que la política cambiaria, al favorecer las elevadas tasas de interés, crea las condiciones para la existencia de un mercado financiero segmentado y escalonado en términos de tipos de interés, que hace posible, en el caso de las asociaciones de ahorro y préstamo, que se ofrezcan remuneraciones reales negativas para los depósitos y permite, en el caso de los bancos comerciales, elevadas tasas de ganancia (36%) (véase de nuevo el cuadro V-13).

Cuadro V-13
TASAS ACTIVA Y PASIVA REALES, PRÉSTAMOS A LA BANCA COMERCIAL, DEPÓSITOS DE AHORRO Y DEPÓSITOS EN DÓLARES, 1991-1998.

Año	Tasa activa real	Tasa pasiva real de los depósitos de ahorro	Margen de intermediación	Tasa de variación de los préstamos banca comercial sobre PIB a/	Tasa de variación de los préstamos banca comercial en términos reales	Depósitos de ahorro sobre PIB a/	Depósitos en dólares/M3
1991	25.8	-1.6	17.00	-21.90	-21.10	1.61	3.33
1992	21.5	0.4	13.00	17.70	28.30	1.66	5.02
1993	25.1	2.2	17.00	11.40	15.20	1.77	1.17
1994	10.9	-8.3	15.00	1.80	5.90	1.62	0.98
1995	18.7	-4.1	16.00	2.90	8.10	1.51	1.65
1996	18.7	1.0	11.00	8.30	15.90	1.54	3.59
1997	10.8	-3.3	10.00	14.10	24.20	1.54	3.17
1998	16.0	-3.1	11.00	9.48	18.50	1.54	1.31
1999	19.4	-0.5	10.00	11.10	20.30	1.38	1.87
u	18.5	-1.9	13.30	6.10	12.80	1.58	2.45
r			-0.56		-0.40	-0.20	

Fuente: Sobre la base de datos del Banco Central de la República Dominicana.

Nota: El margen de intermediación se calculó como la diferencia entre tasas activas y pasivas a 180 días. m se refiere al promedio; r denota el coeficiente de correlación simple. -0.56, -0.30 y -0.20 denotan los coeficientes de correlación simples entre crecimiento del PIB y margen de intermediación bancario medido en términos reales; préstamos de la banca comercial y tasa de interés activa real; tasa de ahorro y tipo de interés pasivo real. a/ 1991 = 100. Los depósitos de ahorro se refieren a las captaciones de las asociaciones de ahorro y préstamo.

La otra cara de la moneda de estas tasas de ganancia son los altos márgenes de intermediación que, no obstante, calculados a partir de las tasas de interés nominales fijadas en el mercado financiero, se mantienen cercanos al promedio centroamericano (véase el cuadro V-14)⁴⁷ y que han tenido una tendencia a disminuir respondiendo en parte al crecimiento de la economía. Hay ciertos datos que permitirán corroborar esta hipótesis, ya que el coeficiente de correlación simple con datos trimestrales entre el margen de intermediación y la tasa de crecimiento de la economía es de -0.56.

El comportamiento de estos márgenes puede reflejar también costos de intermediación (entre los cuales cabe destacar un 6% adicional al encaje legal de 20%, costos fiscales como el impuesto sobre las provisiones de los bancos 25%; seguridad social por 1.5% del salario; póliza de accidentes y costos de energía) o la ausencia de competencia en el sector financiero que podría reflejarse en altos costos operativos. Las reformas de carácter institucional o la eliminación de las barreras a la entrada podrían reducir tales costos y aumentar la eficiencia del sistema financiero.⁴⁸ En la implementación de este último tipo de medidas habría que tener en cuenta la función de costos de las instituciones del sistema financiero, ya que las economías de escala pueden afectar a la elección de la política óptima con relación al sistema financiero en su conjunto.

Cuadro V-14
MÁRGENES DE INTERMEDIACIÓN EN CENTROAMÉRICA
Y LA REPÚBLICA DOMINICANA, 1992-1999
(Porcentuales)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Costa Rica	13	13	12	11	10	11	...	...
El Salvador	5	4	6	5	5	4	5	5
Guatemala	9	12	12	13	15	13	11	12
Honduras	10	11	14	16	18	17	15	15
Nicaragua	...	12	11	11	12	12	13	14
Promedio centroamericano	11	12	12	13	14	13	13	14
República Dominicana	13	17	15	16	11	10	11	10

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Los márgenes de intermediación se calcularon en términos nominales. En el cálculo del promedio centroamericano no se incluyó El Salvador.⁴⁹ Para fines de coherencia con los datos disponibles, para Centroamérica se utilizaron plazos de hasta 180 días.

47. En el caso de los países de la OCDE y de los Estados Unidos, los márgenes de intermediación son del orden de 3%.

48. Formalmente, $ra = a + b(1 + R/D)rd$. ra , rd y R/D son las tasas activa y pasiva y el coeficiente reservas-depósitos. Los parámetros a y b dependen de la competencia. Véase Goodhart (1991), págs. 228-229.

49. La diferencia en los márgenes de intermediación entre El Salvador y los demás países centroamericanos ha sido subrayada por Dick (1999). No obstante, en términos efectivos, el autor obtiene un margen de intermediación de 9.3% para 1995-1997. Para Costa Rica, Guatemala, Honduras, y Nicaragua los márgenes efectivos son de 10.8%, 11%, 17.3% y 9.9%, respectivamente.

Por último, cabe señalar que, en términos efectivos, los márgenes de intermediación son mucho más elevados que si se calculan en términos nominales (véanse los cuadros V-14 y V-15). Esto podría indicar la canalización de recursos de los bancos comerciales hacia otro tipo de actividad económica. Aunque esta hipótesis es digna de ser analizada, para corroborarla o desmentirlas se requeriría información detallada sobre el balance y el estado de la banca comercial, así como de las relaciones intrabancarias y entre empresas y los bancos comerciales.

D. Conclusión

Durante la década de los ochenta la política cambiaria mantuvo un mercado de divisas segmentado. Por su parte, la política monetaria se centró en un régimen de control de los tipos de interés y de manejo de un encaje legal diferenciado como principal instrumento de control monetario. El encaje legal y la legislación de apoyo no sólo se utilizaron para controlar la expansión de la oferta monetaria, sino también para evitar desequilibrios en la balanza de pagos mediante una serie de límites cuantitativos a las importaciones y estímulos al sector exportador. Así, la política de encaje legal reflejó una concepción de desarrollo dirigida a la promoción de determinados sectores de actividad, tal y como lo atestigua la asignación subsectorial del crédito que siguió a la reforma del encaje legal de 1985.

La política de encaje legal diferenciada, conjuntamente con generosos estímulos fiscales, sentó las bases del desarrollo del nuevo sector exportador dominicano (turismo y maquilas), y sirvió de defensa del empleo en algunos sectores tradicionales. Por el contrario, dificultó la gestión de la política monetaria, permitió la convivencia del sistema financiero formal e informal y posibilitó la toma de posiciones de riesgo que, conjuntamente con un manejo macroeconómico, desembocaron en una crisis financiera con la quiebra de siete bancos comerciales.

A principios de la década de los noventa la República Dominicana exhibía una situación estancacionaria acompañada de una crisis de balanza de pagos. Las autoridades pusieron en marcha un programa de estabilización (NPE) que ancló el tipo de cambio nominal e impuso restricciones a la expansión del crédito interno neto.

Como parte del proceso de reforma financiera y monetaria, el NPE liberó los tipos de interés y remplazó el encaje legal por los certificados de participación como principal instrumento monetario. Los primeros resultados del programa apuntaron a la estabilidad cambiaria y a una sustancial disminución de la tasa de inflación, que permaneció en un dígito durante la segunda mitad de la década, permitiendo sentar las bases del crecimiento económico sostenido de la segunda mitad de los noventa.

La reforma financiera del NPE fue distinta a la instrumentada en 1985. Esta

última se propuso corregir la asignación de recursos entre el consumo y la inversión y revertir el proceso de reducción de beneficios de los intermediarios financieros. En cambio, la reforma financiera de los noventa modificó tanto los mecanismos de asignación de los flujos financieros como los de la metodología de control de las instituciones de dicho sector, y fijó a la vez los criterios de evaluación de carteras. En suma, la reforma financiera ha elevado el nivel de solvencia de los intermediarios financieros y ha disminuido los riesgos.

No obstante los progresos, persisten aspectos débiles de la política cambiaria y monetaria, aún pendiente de profundización financiera, cuyo análisis puede arrojar luces sobre la estructura institucional de la economía dominicana, su desempeño en la década de los años noventa, así como identificar acciones que permitan consolidar el proceso de crecimiento de largo plazo.

En primer lugar, el proceso de reforma financiera se ha centrado en aspectos prudenciales y de normativa legal, obviando las relaciones entre el sistema financiero y el crecimiento económico, y entre la política monetaria y cambiaria y el sistema financiero. Indicadores que ligán los desempeños financieros y económicos muestran que el país adolece aún de un retraso en su desarrollo financiero; hay imperfecciones importantes en las instituciones financieras y espacio para mejorar el funcionamiento del sistema bancario y financiero en general.

En segundo lugar, existen tres aspectos de la política cambiaria y monetaria que valdría la pena explorar de manera más profunda y con evidencias empíricas detalladas: 1) la relación entre el régimen cambiario y las oscilaciones en el ciclo económico, y la creación de un mecanismo que permita la coincidencia de largo plazo en los intereses y tendencias de los mercados oficial y libre; 2) la relación entre el nivel de las tasas de interés que implica la política cambiaria actual y sus efectos sobre la estrategia futura de crecimiento, y 3) la relación entre política cambiaria y la estructura de las tasas de interés.

Explorar estos aspectos permitiría apoyar el futuro crecimiento de la economía en una base sólida. Esto, a su vez, implicaría avanzar en el desarrollo del sistema financiero y quizás crear las condiciones de una gestión más flexible de la política cambiaria y monetaria. Sin embargo, el proceso descrito pasa antes que nada por una reforma fiscal, ya que no se puede pretender que un Banco Central flexibilice su política económica cuando tiene que absorber los costos que implican los choques externos petroleros y las insuficiencias de capacidad de pago del servicio de la deuda externa. Asimismo, crecimiento y estabilidad cambiaria exigirán esfuerzos decididos en el acrecentamiento de la capacidad para importar, ya sea reconstruyendo los sectores exportadores, consolidando turismo y maquiladoras o definiendo las ventas al exterior. En síntesis se enfrenta no sólo un problema de organización institucional, sino también de acuerdo y negociación política.

Bibliografía

Banco Central (2000), *Resoluciones Publicadas por la Junta Monetaria desde 1947 a 1999*.

_____ (1999), *Proyecto de Código Monetario y Financiero*.

_____ (1997a), *Nueva Literatura Económica Dominicana*, Santo Domingo.

_____ (1997b), *Estadísticas Monetarias, Bancarias, Financieras, Fiscales y de Precios, 1990-1996*, mayo.

_____ (1988), *Boletín Mensual*, Diciembre, Vol. XLI, No.12.

_____ (1984), *Legislación Monetaria, Bancaria y Financiera de la República Dominicana*.

Banco Mundial (1987), *Dominican Republic: An Agenda for Reform*, Banco Mundial, Washington, Report No. 5965-DO.

Coutts, J.K., Guiliani Cury, H., y Pellerano, F. (1986), *Stabilization programmes and structural adjustment policies in the Dominican Republic*, Labour and Society, Vol. 11, No. 3, septiembre, págs. 361-378.

Dauhajre, A. y otros (1996), *Programa Macroeconómico de Mediano Plazo para la República Dominicana, 1996-2000*, Fundación Economía y Desarrollo, Santo Domingo, República Dominicana.

Goodhart, Ch. (1991), *Money Information and Uncertainty*, Cambridge, MIT Press.

Guiliani Cury, H. y Aristy Escuder J. (1991), "Regulación y Supervisión del Sistema Financiero en la República Dominicana", en *Regulación y Supervisión de la Banca. Experiencias en América Latina y el Caribe*, Ed. Gunther Held y R. Szalachman, págs. 173-240.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (1999), *Dominican Republic*, Selected Issues, IMF Staff Country Report.

Levine, R. (1999), "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, págs. 688-726.

López Valdés, M. (1998), *Evolución del Sistema Financiero Dominicano*, Mimeo.

Medrano de Rojas M. (1995), *Crisis e Inestabilidad Bancaria en la República Dominicana*, Banco Central de la República Dominicana, Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, mimeo.

Moya Pons, F. (1992), *Empresarios en Conflicto*, Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales, Santo Domingo, República Dominicana.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (1996), *Examen de las Políticas Comerciales*, Informe de Secretaría.

Pellerano, F. (1995), *Reforma del sistema financiero en la República Dominicana*, BID.

Reyes Abreu L. (1996), *Apuntes sobre el Sistema Cambiario de la República Dominicana*, Banco Central de la República Dominicana, mimeo.

Secretaría de Estado de Finanzas, Superintendencia de Bancos, *Boletines Estadísticos, 1984-1987 y 1993-1999*.

Veloz, A., Lizardo, M. y Guzmán, R. (1991), *Sistema Financiero Dominicano y Asignación Selectiva del Crédito*, Banco Popular Dominicano, Santo Domingo.

Zinser y otros (1986), *Mercado Financiero no Regulado*, Centro de Estudios Monetarios y Bancarios.

Capítulo VI

El sector externo en la República Dominicana: ¿Talón de Aquiles o punta de lanza del crecimiento?

Introducción

La economía de la República Dominicana es pequeña y abierta, lo que ha sido determinante en su estructura y evolución de largo plazo. Su vinculación con la economía mundial se ha intensificado, especialmente en la última década, impulsada por el dinamismo de las exportaciones de las zonas francas, el turismo receptivo, la inversión extranjera, las remesas de migrantes y, más recientemente, la negociación de acuerdos comerciales. La nueva inserción internacional de la economía dominicana ha convivido con una conservadora política económica hacia el exterior, que se expresa en una disminución de la deuda externa y una alta protección comercial efectiva comparada con la de los países de América Latina.

La política de relaciones económicas con el exterior se caracterizó, hasta 1990, por su moderación y relativa rigidez, cuando la gran mayoría de los países latinoamericanos emprendía reformas de gran trascendencia en ese ámbito. Mientras la región avanzaba con rapidez hacia la liberalización económica, se privatizaban empresas públicas, se abría la economía a la inversión extranjera y se impulsaba y diversificaba la base exportadora, la República Dominicana mantenía, en esencia, las características del modelo proteccionista con sustitución de importaciones presente desde los años de la posguerra.

El año 1990 representa un punto de inflexión porque, a partir de entonces, con las medidas del Nuevo Programa Económico (NPE) el país inicia un proceso de reformas de envergadura (considerando la historia del país), aún no finiquitado, que imprime nuevo impulso al sector externo y, por primera vez en mucho tiempo, se revela interés por mejorar la inserción del país en la economía mundial, lo que se expresa posteriormente en el avance de la integración subregional (Centroamérica y Comunidad del Caribe), su participación activa en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la apertura a la inversión foránea. Esta apertura contrasta con la política de pasivos externos, que en los noventa siguió siendo cautelosa, lo que de hecho significó la reducción del monto de la deuda.

A diferencia de la mayoría de las economías de América Latina, en la República Dominicana la restricción externa al crecimiento estuvo virtualmente desactivada durante la década de los noventa, en la medida en que el menor peso de la deuda externa¹ y los ingresos de divisas provenientes de los factores antes mencionados (en 1999 las remesas superaron los 1 500 millones de dólares —equivalentes a tres veces el déficit de la cuenta corriente— y la inversión extranjera directa se situó en 1 352 millones) han contrarrestado el creciente déficit de la cuenta comercial y, así, la brecha de la cuenta corriente se ha mantenido en niveles razonables (menos de 3% respecto del PIB en los últimos seis años). Sin embargo, como se analizará más adelante, la vulnerabilidad del sector externo podría manifestarse en el futuro e incidir en la tasa de crecimiento de la economía.

En el excepcional dinamismo del sector externo ha influido de manera decisiva el auge de la economía de los Estados Unidos en la última década, que ha ejercido un efecto de arrastre en la dominicana, al menos en dos sentidos. En primer lugar, el ascenso del consumo que ha acompañado al crecimiento del producto interno bruto (PIB) en los Estados Unidos ha sido un promotor central de las exportaciones dominicanas, pues éstas se dirigen mayoritariamente a ese mercado. Además, la prosperidad económica de Norteamérica se ha extendido a los dominicanos residentes en esa región, lo que ha impulsado un cuantioso flujo de remesas. Por otra parte, la República Dominicana se ha beneficiado del auge del turismo mundial, aprovechando las ventajas que goza por su localización geográfica y bellezas naturales, así como la infraestructura que ha desarrollado.

El dinamismo de la industria de zonas francas y el turismo han sido determinantes en el auge exportador pues, en conjunto, cuadruplicaron su participación en las exportaciones de bienes y servicios en los últimos 20 años y hoy dan cuenta del 84% del total. Estos sectores encaran una pujante demanda internacional, cuentan con acceso al financiamiento y, en el caso de las zonas francas, se articulan poco con el resto del aparato productivo. En contraste, las exportaciones de bienes tradicionales y manufactureras están estancadas desde hace dos décadas, sufren la competencia de las importaciones en el mercado interno, enfrentan cuellos de botella institucionales (por ejemplo, en el acceso al crédito) y aprovechan marginalmente los (escasos) estímulos gubernamentales.² Este desigual comportamiento ha contribuido a la segmentación del aparato productivo en dos enclaves, caracterizados por una gran heterogeneidad en su desempeño competitivo (tanto en el mercado internacional como en el local) que, a su vez, tiene consecuencias regresivas en la distribución del ingreso (véase el capítulo VII).

1 Con relación al PIB, pasó de 32% en 1980 a 18% en 1998 y su servicio decreció significativamente.

2 El turismo dejó de recibir estímulos a partir de 1992.

En el marco de una economía mundial globalizada, la República Dominicana ha sufrido los efectos de la declinación secular de los términos del intercambio, pero ha resultado inmune a la volatilidad financiera internacional característica del último trienio, debido a su bajo débito externo y a su mercado de capitales relativamente modesto. En los años noventa el flujo neto de divisas ha sido positivo y el sector externo ha sido pieza fundamental del dinamismo económico. Las principales fuentes (exportaciones de zonas francas, remesas, turismo e inversión extranjera directa) las han aportado en cantidades suficientes, compatibles con la alta tasa de crecimiento registrada en la década. Visto de otra forma, la disponibilidad de divisas no se ha erigido en cuello de botella al crecimiento del país, aportando grados de libertad a la política económica. En efecto, la estabilidad de la política macroeconómica y la certidumbre que ha generado en los agentes constituyen elementos clave para explicar el dinamismo de la economía.

En síntesis, el país ha aprovechado las inusitadas condiciones favorables de la economía estadounidense, al tiempo que los aspectos negativos del entorno internacional le han afectado poco. En este capítulo se demuestran estos asertos y se plantea la duda razonable de que puedan mantener estas condiciones en el futuro; de ahí la necesidad de profundizar, adecuar o reencaminar las reformas para hacer que el desarrollo económico sea menos vulnerable respecto de las condiciones del exterior. Existen debilidades estructurales e institucionales que se podrían combinar y entonces conspirar contra el crecimiento sostenido. La vulnerabilidad externa es parte —al menos latente— de la realidad ineludible que viven los países de la región en el marco de una economía mundial globalizada, y justamente por eso existe espacio para la acción de políticas públicas, que deberán minimizar los efectos negativos y ampliar las posibilidades de inserción eficiente de los países en los mercados globales.

A. La política económica externa en los años ochenta

Al inicio de la década de los ochenta, la República Dominicana enfrentaba graves desequilibrios macroeconómicos que condujeron en la primera mitad de ese decenio a la aplicación de programas de ajuste y estabilización que se conjugaron con una desaceleración del crecimiento. No obstante los esfuerzos comprometidos, los desequilibrios persistieron pues el gasto público continuó expandiéndose y al final de la década hubo que instaurar un nuevo programa de ajuste, que incluyó además importantes reformas en el sector externo, principalmente de tipo arancelario.

1. Los programas de ajuste y estabilización

La discusión sobre una reforma arancelaria no era nueva en la República Dominicana a principios de los ochenta. Al menos desde 1965 ya se hablaba de la adop-

ción de una nueva nomenclatura arancelaria. En los años setenta los precios de exportación siguieron una tendencia favorable y contribuyeron enormemente a fortalecer los ingresos fiscales, por lo que la consideración de reformas tributarias no fue relevante en toda esa década. Sin embargo, a fines de los setenta la caída de los precios de los productos de exportación ocasionó la merma de los ingresos por impuestos al comercio exterior, lo que provocó aumentos en el déficit fiscal que no pudieron ser contrarrestados, porque prevaleció una baja tasa del impuesto al valor agregado (4%) y se incrementaba el servicio de la deuda externa.

Existen interpretaciones diversas en cuanto a los factores que propiciaron la crisis de principios de los ochenta. Una se vincula con problemas estructurales de la política de sustitución de importaciones, que se combinaban con políticas monetarias y fiscales erróneas que trataban de proteger al sector industrial; otra argumentación tiene que ver con factores más coyunturales, como la declinación de los términos del intercambio.³ Es probable que ambos razonamientos tengan algo de verdad; en cualquier caso, las condiciones desfavorables del entorno internacional a principios de los ochenta y la falta de un ajuste oportuno en la economía desencadenaron el inicio de casi una década de inestabilidad económica. Entre los factores externos adversos se cuentan la caída de la demanda y de los precios de los principales productos de exportación, el aumento de los precios del petróleo y el incremento de las tasas internacionales de interés.⁴ Estas dificultades se expresaron en la duplicación del servicio de la deuda, de 21% a 42% de las exportaciones entre 1979 y 1983; el déficit de la cuenta corriente bordeaba 5% del PIB y las reservas internacionales se reducían con rapidez, pero aun así, la política económica no reaccionó para inducir un ajuste del gasto interno.⁵

Los desequilibrios de la economía dominicana precisaron la aplicación de un programa de ajuste en 1982-1983, auspiciado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que pretendía restablecer los equilibrios macroeconómicos y fijó metas para los déficit fiscal y de la cuenta corriente y para la expansión del crédito.⁶ También se impusieron límites al endeudamiento externo del sector público, lo que inauguró de hecho una política para aminorar la deuda que persiste hasta la fecha. En el plano de la política comercial, el gobierno redujo los aranceles, lo que se reflejó en una caída de la recaudación fiscal.

El cumplimiento de las metas de desempeño en 1983 fue parcial, y surgieron diferencias entre el gobierno y el FMI en cuanto a la implementación del programa

3. Véase Moya Pons (1992), págs. 321-322.

4. Los términos del intercambio declinaron 30% en 1981-1983.

5. Véase Coutts, Guilliani y Pellerano (1986), pág. 371.

6. El déficit fiscal debía bajar de 6% del PIB en 1982 a 3% en 1983 y el de la cuenta corriente de 5.6% a 3% en el mismo lapso.

en 1984 y sobre la revisión de los precios internos de la gasolina y derivados del petróleo, lo que provocó una crisis de confianza y ataques especulativos contra la moneda, ocasionando una devaluación real de 35% en 1984 (si se calcula en función de la relación de precios entre los Estados Unidos y la República Dominicana) El gobierno tuvo que transferir al mercado cambiario paralelo todas las importaciones, excepto las de petróleo, alimentos y productos farmacéuticos, así como el pago de intereses sobre la deuda pública externa.⁷ En el mismo año se firmó un acuerdo sombra con el Fondo, para reprogramar metas y mantener el flujo de la ayuda de los Estados Unidos; conjuntamente se aumentaron los precios de gasolinas y el tipo de cambio usado para su conversión en pesos, y se impuso una sobretasa a las importaciones, lo que alivió las finanzas públicas.

En el marco de un nuevo acuerdo con el FMI (1985), a fin de fortalecer la posición de la balanza de pagos, reducir la inflación y crear las condiciones para reanudar el crecimiento, se dejó flotar la moneda y luego se adoptó un régimen de tipo de cambio único para las transacciones financieras. Una vez concluido el acuerdo con el FMI, se instauró una política de gasto público expansiva y los desequilibrios macroeconómicos persistieron: la inflación siguió siendo alta, las finanzas públicas fuera de balance, se recrudecieron las salidas de capital, el déficit de la cuenta corriente se duplicó entre 1986 y 1987 y las reservas internacionales disminuyeron a sólo 149 millones de dólares en ese último año, al grado de que el gobierno tuvo que diferir —y luego suspender— el servicio de la deuda externa hacia fines de la década. Como consecuencia, se interrumpió el crédito de proveedores y la entrega de bienes importados, como alimentos, medicinas y petróleo, lo que a su vez ocasionó una crisis energética.⁸

2. La Política Comercial

Hasta fines de los años ochenta la República Dominicana mantuvo una política comercial cautelosa, con una variedad de mecanismos para regular y tutelar el comercio exterior, como licencias, aranceles, permisos, prohibiciones y exenciones, tanto a las exportaciones como a las importaciones. En el marco de la estrategia sustitutiva de importaciones, recaía sobre éstas la mayor presión impositiva. A fines de los años ochenta estaban vigentes 27 leyes fiscales que regían las importaciones, alrededor de 140 impuestos y derechos sobre las compras externas —incluyendo el impuesto a las transacciones de bienes y servicios (ITBIS)—⁹ de los que sólo 10 contribuían con alguna importancia a los ingresos

7. Véase Coutts, y otros, *op.cit.*, pág. 373

8. Véase CEPAL, 2000.

9 El ITBIS es de hecho un impuesto al valor agregado; en el presente capítulo se usan ambos términos indistintamente.

fiscales y de los que uno solo representaba el 41% del total de ingresos por impuestos a las importaciones en 1989.¹⁰ Más aún, se aplicaban tres diferentes tipos de cambio para la valoración de mercancías.

El régimen aduanero y el sistema tarifario eran sumamente complejos y estaban sujetos a criterios discrecionales en su aplicación.¹¹ En 1983, la tasa de protección efectiva promedio contra las importaciones (ponderada por el valor agregado) se calculaba en 75.7%, con una desviación estándar de 86.3 y una media nominal de 100.8%. La gran dispersión se debía a que el nivel de protección efectiva estaba en torno a 300% (por ejemplo, aceites comestibles, alimentos diversos, fibras sintéticas), en un extremo y valores negativos (por ejemplo, productos farmacéuticos, tabaco, azúcar refinada), en el otro.¹² A fines de los años ochenta, la tasa de protección efectiva era igual o mayor a 100% en 18 de 55 sectores; otros 18 tenían una protección de entre 50% y 99%, 16 entre 5% y 49% y sólo tres la tenían por debajo de 5%.¹³

Por el lado de las exportaciones también existían restricciones y cuellos de botella que desestimularon durante un largo período el esfuerzo exportador del país, sobre todo las tradicionales. Por una parte, el tipo de cambio (fijo) en los años ochenta no fue favorable a las exportaciones; la elevada protección inducía el sesgo antiexportador y, con la excepción de las zonas francas, no existía una política articulada de fomento de las ventas externas. Así, la brecha competitiva entre el sector de zonas francas y el resto del aparato productivo se fue ensanchando considerablemente desde los ochenta. Mientras que las exportaciones nacionales permanecieron estancadas, las de zonas francas ascendieron vertiginosamente, lo que empezó a configurar una economía dual con grandes diferencias en su funcionamiento. (Véase la sección D.2.c.)¹⁴

En los ochenta se siguieron aplicando impuestos a la exportación de bienes básicos, como plátano, carne de bovino, café, cocoa, pescado y azúcar; ya se han eliminado pero, aun hoy, los exportadores (excepto los de zonas francas) deben pagar una comisión de 5% al Banco Central de la República Dominicana (BCRD) sobre el monto exportado en todas las transacciones del mercado de divisas.¹⁵ Como ya se dijo, otro inconveniente que enfrentan actualmente los exportadores de bienes

10. Se trataba del 20% de comisión en operaciones cambiarias que exigía el Banco Central. Véase Guilliani y Shenone (1990), pág. 63.

11. Véase Banco Mundial (1987), págs. 71-75.

12. Véase Banco Mundial (1987), pág. 287.

13. Dauhajre y otros (1996), págs. 129-134.

14. Las exportaciones nacionales son las que no provienen de las zonas francas. También se les denomina locales. En el presente capítulo se usan los dos términos indistintamente.

15. Esta comisión cambiaria es aplicable a todos los usuarios de divisas, incluidos los importadores de bienes y servicios.

tradicionales es la obligación de entregar las divisas que reciben al Banco Central, lo que suele acarrearles una pérdida cambiaria (ver abajo).

Desde la década de los setenta coexistían en la República Dominicana un mercado cambiario paralelo y el oficial. Los desequilibrios del mercado a principios de los ochenta incidieron en la ampliación de la diferencia entre las dos paridades, lo que en la práctica ocasionó la aplicación de subsidios que convivió con una especie de gravamen cambiario, pues una parte de las importaciones se realizaba al tipo de cambio oficial y el resto al paralelo (de hecho, un mismo producto podía ser importado usando diferentes tasas de cambio).¹⁶ La diferencia entre ambos se amplió de 26% en 1980 a 62% en 1983, justo antes de la devaluación de la moneda nacional. Esta divergencia también creó disparidades en la tasa de protección efectiva y, por consiguiente, en su dispersión.

En resumen, al inicio de los años noventa la República Dominicana padecía una elevada inflación, desequilibrios fiscal y externo, así como rezagos institucionales considerables. La tradición de décadas de gobiernos autocráticos condicionaba la toma de decisiones de políticas y reformas económicas estructurales; sin embargo, la seriedad y recurrencia de los desequilibrios macro hicieron inevitable la implementación de un paquete de reformas en 1990-1991, de nuevo con el respaldo del FMI. De acuerdo con diversos analistas, el objetivo de fondo de las reformas emprendidas por el régimen del presidente Balaguer fue en realidad incrementar los ingresos fiscales, y no tanto liberalizar el comercio o abrir la economía.¹⁷ Bastó con que se redujera la inflación (de 80% en 1990 a 8% en 1991) para restablecer la confianza de los agentes; así, se equilibraron las finanzas públicas, se fortalecieron las reservas, se liberalizaron las tasas de interés y el tipo de cambio y la situación macroeconómica mejoró significativamente; a partir de 1992 la economía empezó a crecer sostenidamente.

B. El punto de inflexión 1990: El nuevo programa económico y la reforma arancelaria

1. Características de la reforma comercial

Las reformas económicas estructurales que se emprendieron a principios de los noventa, al amparo del Nuevo Programa Económico, tuvieron como punta de lanza las del sector externo, con el principio de orientar la economía dominicana hacia afuera y propiciar un ambiente de competencia interna, que a su vez beneficiaría al

16. Véase Banco Mundial (1987), *op. cit.*, págs. 74-75.

17. Seguramente esto último era una prioridad para el FMI.

tradicionales es la obligación de entregar las divisas que reciben al Banco Central, lo que suele acarrearles una pérdida cambiaria (ver abajo).

Desde la década de los setenta coexistían en la República Dominicana un mercado cambiario paralelo y el oficial. Los desequilibrios del mercado a principios de los ochenta incidieron en la ampliación de la diferencia entre las dos paridades, lo que en la práctica ocasionó la aplicación de subsidios que convivió con una especie de gravamen cambiario, pues una parte de las importaciones se realizaba al tipo de cambio oficial y el resto al paralelo (de hecho, un mismo producto podía ser importado usando diferentes tasas de cambio).¹⁶ La diferencia entre ambos se amplió de 26% en 1980 a 62% en 1983, justo antes de la devaluación de la moneda nacional. Esta divergencia también creó disparidades en la tasa de protección efectiva y, por consiguiente, en su dispersión.

En resumen, al inicio de los años noventa la República Dominicana padecía una elevada inflación, desequilibrios fiscal y externo, así como rezagos institucionales considerables. La tradición de décadas de gobiernos autocráticos condicionaba la toma de decisiones de políticas y reformas económicas estructurales; sin embargo, la seriedad y recurrencia de los desequilibrios macro hicieron inevitable la implementación de un paquete de reformas en 1990-1991, de nuevo con el respaldo del FMI. De acuerdo con diversos analistas, el objetivo de fondo de las reformas emprendidas por el régimen del presidente Balaguer fue en realidad incrementar los ingresos fiscales, y no tanto liberalizar el comercio o abrir la economía.¹⁷ Bastó con que se redujera la inflación (de 80% en 1990 a 8% en 1991) para restablecer la confianza de los agentes; así, se equilibraron las finanzas públicas, se fortalecieron las reservas, se liberalizaron las tasas de interés y el tipo de cambio y la situación macroeconómica mejoró significativamente; a partir de 1992 la economía empezó a crecer sostenidamente.

B. El punto de inflexión 1990: El nuevo programa económico y la reforma arancelaria

1. Características de la reforma comercial

Las reformas económicas estructurales que se emprendieron a principios de los noventa, al amparo del Nuevo Programa Económico, tuvieron como punta de lanza las del sector externo, con el principio de orientar la economía dominicana hacia afuera y propiciar un ambiente de competencia interna, que a su vez beneficiaría al

16. Véase Banco Mundial (1987), *op. cit.*, págs. 74-75.

17. Seguramente esto último era una prioridad para el FMI.

mo en 40%. A fines de 1996 se planteó una nueva reducción arancelaria, pero la iniciativa no fue aprobada por el Congreso por la coyuntura política que se vivía.²⁰

La recaudación por concepto de aranceles se expandió a principios de los noventa debido al crecimiento económico y a que el efecto negativo de la reducción de tarifas se compensó con la eliminación de las exenciones a numerosos productos de importación. La disciplina impuesta por la desgravación se reflejó en caídas de precios de diversos productos que gozaban de fuerte protección, lo que contribuyó a la disminución de los márgenes de ganancia de las empresas locales y benefició al consumidor. Posteriormente se incrementaron las importaciones de bienes de consumo y de capital.²¹

En 1990 se cancelaron los aranceles a las exportaciones agropecuarias y en 1992 se suprimieron prácticamente todas las restricciones a las ventas externas; se eliminó el régimen de licencias (decreto 377-92) y los aranceles y los permisos que se exigen actualmente obedecen a cuestiones sanitarias, de seguridad y ambientales; los productos sujetos a cuotas son el banano, el azúcar y diversos textiles.

Las condiciones oligopólicas de muchos mercados en la República Dominicana, en particular las imperantes en ciertos segmentos de la industria (que potencialmente sería la más afectada por la reforma), motivaron una fuerte oposición a la desgravación, lo que se tradujo en medidas posteriores del gobierno que tendían a compensar las desventajas en que incurrirían a consecuencia de ella. Además de la sobretasa a las importaciones, en 1991 se aprobó la reducción o mantenimiento de los niveles arancelarios de ciertas materias primas, mientras que las tarifas de algunos productos finales aumentaron, lo que en la práctica significó un aumento de la protección efectiva respecto de la que prevalecía antes de la reforma. Entonces, no resulta sorprendente que los productos que tradicionalmente gozaban de una alta protección (detergente, queso, pasta dental, cerveza, aceite comestible, varillas, mantequilla) la hubiesen recuperado e incluso aumentado hacia mediados de los noventa, mientras que los gremios con bajo poder de negociación (micro y pequeñas empresas fabricantes de artículos tradicionales como ropa, calzado, productos de cuero, madera, entre otros) sufrieron una baja considerable en su protección efectiva.²² De este modo, la reforma arancelaria ocasionó efectos perversos que seguramente no eran los esperados por el gobierno al promoverla.

20. Véase Moya Pons (1999), págs. 250-254. Se proponía una tasa arancelaria máxima de 20%, con tramos de cinco puntos hacia abajo. Se planteó también elevar el ITBIS a 12%, ampliar la base de tributación del IVA, eliminando exenciones (por ejemplo, derivados del petróleo, y reducir la tasa del impuesto sobre la renta a 10%, sin aceptar deducciones). Se propuso también un impuesto al capital de 2% deducible del pago del impuesto sobre la renta.

21. Véase Aristy (1999).

22. *Ibíd.*, pág. 5.

Con todo, la primera reforma arancelaria significativa en décadas introdujo un cambio importante en la orientación de la política comercial. Posteriormente (1997) la estructura tarifaria se modificó al incorporar el arancel cero, que absorbió el 10% de las fracciones, principalmente provenientes de aquellas que antes tenían un arancel de 25%. Quedaron, sin embargo, cuotas para la importación de ciertos productos agropecuarios y la aplicación de una sobretasa arancelaria (de 60% hasta 136% en 1999) para las importaciones que rebasen la cuota respectiva. Estos aranceles disminuirán hasta un rango de 40% a 99% en el año 2005.²³ En 1998 se eliminaron las barreras no arancelarias a importaciones de productos agropecuarios, que afectaban principalmente a las de arroz, carne de res y pollo.²⁴ A fines de ese año, el ejecutivo envió al Congreso Nacional una propuesta de reducción tarifaria que aún no se ha aprobado. En el cuadro VI-1 se presenta sintéticamente la evolución de las medidas de política comercial en los noventa.

2. El papel de los ingresos del comercio exterior

En una economía pequeña y abierta, el comercio internacional y, en general, las relaciones externas, suelen tener una influencia determinante en el desempeño del sistema económico. Por lo tanto, no es singular que en la República Dominicana los ingresos fiscales provenientes del comercio exterior tengan un efecto importante en el comportamiento global de las finanzas públicas, tal como ha sucedido en los últimos 20 años (mientras que declina la contribución de los ingresos no tributarios y los de capital). Ello le confiere un grado de fragilidad a las finanzas públicas y ejerce gran influencia en la política de gasto público.

Los impuestos del comercio exterior retrocedieron a mediados de los ochenta como consecuencia principalmente de las exenciones impositivas derivadas de la política de sustitución de importaciones, de la ley de incentivo agroindustrial (1983), del descenso de las exportaciones no tradicionales y del régimen de importación temporal (véase el cuadro VI-2); se recuperaron a fines de los ochenta por el aumento de los gravámenes complementarios; así, llegaron a representar entre 33% y 36% de los ingresos del gobierno central a principios de los años noventa; luego declinaron, pero en el resto de la década nunca quedaron por debajo de 25% del total de ingresos fiscales. La participación de la recaudación arancelaria en el total de ingresos públicos ascendió de 4.8% en 1985 a 28% en 1999 y hoy es el determinante básico de los ingresos del comercio exterior, lo que constituye un antecedente fundamental para cualquier propuesta de reforma tarifaria.²⁵

Con la reforma arancelaria de principios de los noventa, que canceló los impuestos a las exportaciones y redujo las tarifas a la importación, la estructura de la recaudación de los impuestos del comercio exterior sufrió un cambio importante (véase de

23. Los productos sujetos a cuotas de importación y sobretasa arancelaria son maíz, leche, frijol, cebolla, arroz, ajo, pollo y azúcar. En conjunto, representan alrededor de 40% del producto agrícola.

24. Véase CEPAL (2000).

25. Se calcula que en el año 2000 los ingresos arancelarios representarán cerca de 30% del total de ingresos fiscales.

Cuadro VI-1

REPÚBLICA DOMINICANA: RESUMEN DE MEDIDAS DE POLÍTICA COMERCIAL EN LOS NOVENTA

Fecha	Disposición
1990	● Reducción del nivel y dispersión de la tarifa arancelaria; sustitución de gravámenes específicos por impuestos ad valorem; eliminación de barreras no arancelarias a las importaciones; eliminación de la utilización de paridad múltiple; cancelación de tarifas a exportaciones
1991	● Divisas de exportaciones no tradicionales, zonas francas y turismo pueden cambiarse en mercado inter cambiario
	● Tipo de cambio oficial se pega al inter cambiario
1991-1993	● Aplicación de sobretasas a las importaciones: 30% en 1991, 20% en 1992, 10% en 1993
1992	● Se eliminan restricciones remanentes a las exportaciones
1995	● Impuesto a viajeros internacionales por aire (10 dólares)
	● Eliminación de la sobretasa que aplicaba al 41% de las importaciones
	● Ingreso en la OMC; consolidación de arancel máximo en 40%
1996	● Incremento de 10% en la tasa de impuestos cobrada a hoteles, moteles, etc.
	● Aprobación del uso de impuestos del petróleo para el pago de deuda externa
1997	● Se aplica arancel 0 a importaciones de insumos, maquinaria y equipo para la agricultura y la industria textil/confección.
1996-1997	● Fracasa propuesta de reducción arancelaria
1998	● Eliminación de barreras no arancelarias a importaciones agropecuarias (permanecen cuotas para ocho productos)
	● Nueva iniciativa de reforma arancelaria en dos años: reducción de la dispersión y nivel arancelarios. La propuesta está actualmente en el Congreso

Fuente: CEPAL (2000) e investigación propia.

nuevo el cuadro VI-2). Resulta notorio el incremento de la recaudación arancelaria en 1991, lo que se debió, como se dijo, a la eliminación de exenciones y al cobro de impuestos que no se recolectaban antes. También contribuyó el recargo cambiario (20%), que se impuso a partir de 1987 y cobró importancia en 1988-1991; después declinó hasta desaparecer en 1996, todo ello como parte de las reformas del régimen comercial.

En síntesis, las reformas estructurales del sector externo en la primera parte de los noventa consolidaron una estructura arancelaria más abierta al comercio exterior, sin causar un descalabro en los ingresos tributarios. (Véase el capítulo IV.)²⁶ En la discusión nacional estuvo ausente la necesidad de una nueva reforma

26. Sin embargo, quedan aún prácticas que dejan un grado de discrecionalidad en manos de las autoridades, que pueden dificultar la toma de decisiones de inversión y producción de los agentes. Por ejemplo, parece prevalecer una ausencia de transparencia y certidumbre en cuanto a las reglas que aplican a las importaciones; éstas son atributo del ejecutivo y no necesariamente pasan por el Congreso. Asimismo, ciertas decisiones administrativas se adoptan de manera discrecional, como los requerimientos de licencias de importación para ciertos productos agrícolas (WTO, 1996, pág. 11).

Cuadro VI-2
REPÚBLICA DOMINICANA: INGRESOS DEL COMERCIO EXTERIOR E INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL, 1980-1999
(Estructura porcentual)

	1980	1985	1990	1991	1995	1999	Nivel 1999 (millones de pesos)
Ingresos totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	43 340
Ingresos corrientes	81.1	85.5	92.1	93.5	97.8	98.2	42 546
Ingresos tributarios	69.2	79.1	84.9	85.8	88.4	92.2	39 999
Comercio exterior	27.0	23.8	33.4	35.1	26.1	29.7	12 598
Importaciones	21.4	21.8	33.3	35.0	26.0	29.1	12 596
Aranceles	6.4	4.8	8.2	20.3	25.1	28.2	12 248
Complementarios	15.0	17.0	13.8	6.5	0.6	0.8	348
Recargo cambiario	0.0	0.0	11.4	8.2	0.4	0.0	0
Exportaciones	5.6	2.1	0.1	0.0	0.0	0.0	2
Resto tributarios	42.2	55.3	51.5	50.7	62.3	62.5	27 401
Ingresos no tributarios	11.9	6.4	7.2	7.7	9.4	5.7	2 547
Ingresos de capital	18.9	14.5	7.9	6.5	2.2	1.8	794

Fuente: CEPAL, con base en cifras del BCRD.

tarifaria hasta que se empezó a plantear la conveniencia de firmar tratados comerciales en la segunda mitad de los noventa. En realidad, hoy la estructura de los ingresos del comercio exterior es más simple y transparente, en la medida en que prácticamente se han eliminado la sobretasa a las importaciones y los recargos cambiarios que distorsionaban el régimen comercial (aunque sigue vigente la comisión bancaria). Sin embargo, es indudable que la dependencia fiscal respecto de la recaudación por impuestos a las importaciones es una pieza fundamental de la vulnerabilidad de las finanzas públicas, lo que se opone a la profundización de las reformas comerciales.

3. La política cambiaria

A diferencia de la década de los ochenta, el manejo de la paridad en los noventa ha estado orientado al mantenimiento de una inflación baja, mediante la fijación de metas para el tipo de cambio normal, al tiempo que se ha tratado de sostener la competitividad de las exportaciones.

Desde las reformas de principios de los noventa, el mercado cambiario viene funcionando con una estructura dual, en la que el tipo de cambio oficial se fija semanalmente en función de la cotización en el mercado libre o interbancario. La Junta Monetaria establece la política cambiaria y el Banco Central la administra. En los

hechos prevalecía una política de tipo de cambio fijo, aunque a partir de 1996 se apreciaba una mayor influencia del mercado en la determinación de la paridad. Las divisas que capta el Banco Central sirven para el pago de la deuda externa y de la factura petrolera, mientras que los ingresos por ventas externas de bienes tradicionales (azúcar, café, cacao, tabaco y minerales distintos al níquel) se canjean en el sistema bancario al tipo de cambio oficial, que normalmente es desfavorable con relación al interbancario y, por tanto, no estimula las exportaciones de estos productos.

A partir de 1991 las divisas generadas por exportaciones no tradicionales, turismo y zonas francas pueden canjearse al tipo de cambio extrabancario, lo que ha significado una mayor preponderancia de éste respecto del oficial. El dinamismo del comercio exterior ha significado también que la mayor parte de las transacciones se realicen en casas de cambio (42% en 1999) y bancos comerciales (37%); el resto lo absorbe el Banco Central.²⁷

Las entradas de divisas y la utilización del tipo de cambio nominal como instrumento antiinflacionario han motivado su apreciación real en los noventa, aunque con una tendencia oscilante. Ello ha contribuido al dinamismo de las importaciones y al estancamiento de las exportaciones de la industria local y ha afectado también a la competitividad del sector turismo.

C. Una política económica con el exterior más agresiva: El período 1996-2000

En el último quinquenio se ha intentado vigorizar la política de relaciones con el exterior en lo que se refiere a la atracción de inversión extranjera y una mejor inserción en la economía mundial, particularmente en la zona vecina del país (Comunidad del Caribe y Centroamérica), con la que no se han potenciado el comercio y las inversiones recíprocas. En el plano de las reformas se creó la Oficina de Promoción de Inversiones en 1997, cuyo objetivo consiste en atraer y mantener un flujo considerable de recursos del exterior.

En materia de comercio exterior, se ha emprendido la modernización y el fortalecimiento institucional del Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX) y del Consejo Nacional de las Zonas Francas, mediante disposiciones, decretos y leyes que simplifican procedimientos para exportar, crean la ventanilla única de comercio exterior, fomentan las exportaciones y eliminan las barreras no arancelarias al comercio.²⁸ En efecto, con el decreto 114-98 se derogaron un total de 42 decretos, algunos de ellos con décadas de antigüedad y cada uno equivalente a una barrera no arancelaria (prohibiciones, permisos, regulaciones,

27. Véase BCRD (2000), pág. 39.

28. Véanse CEDOPEX (1999b) y los decretos 646-96, 366-97, 114-98 y 248-98, así como la ley 84-99 (el segundo número indica el año de promulgación).

licencias, restricciones y prácticas monopólicas). También se publicó el reglamento de la ley de zonas francas, que tenía seis años de retraso.

Si bien el avance en materia de la reforma arancelaria durante el período 1996-2000 ha sido exiguo, en otros frentes ha habido progresos importantes. Por ejemplo, se ha reducido la enorme gravitación de los Estados Unidos en el sector externo dominicano, principalmente en cuanto a las importaciones. Se ha diversificado el comercio exterior (en especial las compras) al incorporarse nuevos países en las transacciones comerciales de República Dominicana; en concreto, las importaciones de España se quintuplicaron en el último lustro, y con Asia (Japón, Provincia China de Taiwán y Corea del Sur) aumentaron 3.5 veces. Asimismo, la firma de acuerdos comerciales con la Comunidad del Caribe (CARICOM) y Centroamérica busca intensificar las (mínimas) relaciones comerciales existentes. Las fuentes del turismo y la inversión extranjera también se han diversificado y hoy Canadá es el más importante inversionista extranjero en el país, mientras que el turismo proviene principalmente de Europa.

1. La propuesta de reforma arancelaria 1998-1999

En gran parte de los países latinoamericanos, las reformas económicas emprendidas en las dos últimas décadas llevaron a una reducción considerable de la protección comercial. La tasa arancelaria promedio en la región pasó de un 45% en 1985-1987 a 11% en 1997-1998;²⁹ se calcula que el arancel promedio simple en la República Dominicana es de 14.5%-16% (1998), cifra no muy alejada del promedio latinoamericano, mientras que la tasa arancelaria media ponderada es de 13.8%. Por otra parte, la dispersión arancelaria en ese país es superior al promedio de América Latina, así como el nivel de arancel máximo, que se ubica en 35%, mucho mayor que el de Centroamérica, que es de 15% (aunque en la nomenclatura dominicana sólo el 9% de las fracciones tiene ese arancel máximo).

En 1998 el ejecutivo propuso una reforma comercial que se consolidaría en dos años, consistente en una estructura arancelaria más simple, con una tarifa máxima de 15% y seis niveles arancelarios, junto con un aumento compensatorio del ITBIS a 12% en el primer año y a 14% en el segundo, así como la eliminación de las distorsiones de los impuestos selectivos (o sea, otorgar el mismo trato a la producción interna que a las importaciones) y elevar la tasa máxima del impuesto selectivo al alcohol y al tabaco.³⁰ Se planteó también que en el año 2000 la tasa máxima del impuesto selectivo sería de 45%. Las reformas no se han aprobado, pese a ser necesarias a fin de equiparar la estructura arancelaria con la de los países con los que se han firmado tratados comerciales recientemente.

29. Véase INTAL (1998), pág. 12.

30. La ley 6-95 unificó las tarifas de impuesto selectivo al alcohol y al tabaco, nacional e importado; sin embargo, el valor que se usa para el cálculo del impuesto selectivo es mayor para las importaciones que para la producción local.

Existe consenso en reducir las tasas arancelarias, en línea con lo que sucede en otros países de la región; sin embargo, no ocurre lo mismo en cuanto a las medidas compensatorias, que suponen el aumento de la tasa del IVA, pues tal aumento se considera problemático por los efectos políticos que puede acarrear. El asunto es complejo porque, como se vio, los ingresos derivados del comercio exterior representan casi la tercera parte de los ingresos fiscales, por lo que cualquier reducción de las tarifas arancelarias u otros impuestos al comercio internacional se reflejaría en las finanzas públicas.

El sistema arancelario actual consta de 10 tasas (0%, 1.5%, 3%, 5%, 10%, 15%, 20%, 25%, 30% y 35%). Al sistema de ocho tasas vigente desde 1993 se agregó la de 0% en 1997 para los insumos y bienes de capital para el sector agropecuario, y la de 1.5% (en 1998) para computadoras y sus componentes. En 1997 se decretó la exención arancelaria a los bienes de capital y materias primas utilizados en la industria nacional textil y de confección (decreto 367-97). La estructura vigente exhibe una gran dispersión y en ciertos sectores existe una elevada tasa de protección efectiva, que promedia 40% y que en algunas ramas supera 200%.³¹ La propuesta es, por una parte, reducir el número y nivel máximo de las tasas: en 1999 el número se reduciría de 10 a cinco tasas: 0%, 3%, 8%, 14% y 20%; y en 2000 a cuatro: 0%, 5%, 10% y 15%. Por otra parte, se planteó que la estructura de las tasas según el tipo de bien importado quedaría como se aprecia en el cuadro VI-3.

2. Implicaciones de la propuesta

La propuesta de una nueva estructura y niveles arancelarios se sustenta en elementos pragmáticos que buscan minimizar las implicaciones negativas que tiene todo programa de liberalización comercial. De este modo se ofrece una desgravación más agresiva en las importaciones de materias primas y bienes de capital, de modo de hacer más accesibles estos factores de la producción al productor local y motivarlo a ser exportador, mientras que las importaciones de bienes de consumo, si bien sufren una desgravación, mantienen las tarifas arancelarias mayores (véase de nuevo el cuadro VI-3).

En el cuadro VI-4 se presenta la estructura arancelaria según las tarifas vigentes en 1995, 1998 y la propuesta de desgravación que se preveía para 1999 y 2000, que para efectos del análisis se identifican como los años (t) y (t+1).

En los cuadros VI-5 y VI-6 se presenta la distribución porcentual de las fracciones arancelarias, antes y después de la reforma propuesta.³²

31. Véase Poder Ejecutivo (1998).

32. La interpretación de ambos cuadros es como sigue: en la primera columna aparecen los niveles arancelarios actuales y en la segunda columna el porcentaje de fracciones ubicadas en cada nivel. El encabezado de las columnas siguientes indica las tasas propuestas. La información central del cuadro VI-5 se interpreta así: por ejemplo, en el caso de la tasa arancelaria propuesta de 3%, el número al final de esa columna indica que la propuesta sugiere que el 47% de las fracciones tengan un arancel de 3%. Siguiendo con el ejemplo, el 23.8% de las fracciones que antes tenían un arancel de 10%, con la propuesta lo tendrían de 3%.

Cuadro VI-3

REPÚBLICA DOMINICANA: PROPUESTA DE ESTRUCTURA ARANCELARIA, 1999 (t) – 2000 (t+1)

Tipo de bien	Tasa arancelaria (%)		
	1998	Propuesta 1999 (t)	Propuesta 2000 (t+1)
Bienes de consumo final a/	30-35	20	15
Bienes agrícolas de consumo final o agroindustrial, producidos en el país a/	30-35	20	15
Insumos para posterior transformación no producidos en el país a/	5	3	0
Insumos para posterior transformación producidos en el país a/	10-20	8	5
Bienes de capital a/	10-20	8	5
Insumos de construcción suntuarios a/	15-25	20	15
Insumos de construcción no suntuarios a/	15-25	14	10
Productos farmacéuticos e insumos requeridos para su fabricación	3-5	3	0
Vehículos de transporte	30	20	15
Otros vehículos de trabajo	10-15	8	5

Fuentes: Poder Ejecutivo (1998) y Morales y Pérez (1999).

Nota: La propuesta de reforma originalmente preveía su puesta en operación en 1999 y 2000. En vista de que ello no sucedió y para efectos del análisis, se sustituyen estos dos años por (t) y (t+1) respectivamente.

Cuadro VI-4

**REPÚBLICA DOMINICANA:
ESTRUCTURA ARANCELARIA, 1995, 1998
Y PROPUESTA DE REFORMA**

Tasas arancelarias (%)	Porcentaje del número de fracciones			
	1995	1998	Propuesta 1999 (t)	Propuesta 2000 (t+1)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
0		9.8	10.5	57.5
3	5.4	4.0	47.0	
5	10.4	9.4	9.7 a/	9.7
10	28.1	27.2	6.6 b/	6.6
15	9.0	6.4		25.8
20	9.4	9.0	26.0	0.2
25	13.3	9.9	0.2	0.2
30	15.6	15.0		
35	8.9	9.3		

Fuentes: Con base en cifras de la OMC (1996), ONAPLAN y la Dirección General de Aduanas.

a/ Corresponde a una tasa de 8%.

b/ Corresponde a una tasa de 14%.

Cuadro VI-5

**REPÚBLICA DOMINICANA: DISTRIBUCIÓN DE LAS FRACCIONES ARANCELARIAS SEGÚN
TARIFAS VIGENTES Y PROPUESTAS PARA 1999 (t)**
(Porcentaje de las fracciones)

Tarifas vigentes	Porcentaje de las fracciones	Tarifas propuesta para 1999 (t)						
		0	3	8	14	15	20	25
Total								
fracciones	100.0	10.5	47.0	9.7	6.6	0.0	26.0	0.2
0	9.8	9.6	0.1	0.0	0.1		0.1	
3	4.0	0.1	3.9	0.0				
5	9.4	0.0	9.3	0.1	0.0		0.0	
10	27.2	0.7	23.8	2.4	0.1		0.4	
15	6.4	0.0	4.2	1.8	0.2	0.0	0.1	
20	9.0		3.7	2.1	1.9		1.3	
25	9.9	0.0	1.8	2.5	3.0		2.4	0.2
30	15.0	0.1	0.3	0.7	1.0		12.9	
35	9.3		0.1	0.1	0.3		8.9	

Fuente: ONAPLAN.

Cuadro VI-6

REPÚBLICA DOMINICANA: DISTRIBUCIÓN DE LAS FRACCIONES ARANCELARIAS SEGÚN TARIFAS VIGENTES Y PROPUESTAS PARA 2000 (t+1)
(Porcentaje de las fracciones)

Tarifas vigentes	Porcentaje de las fracciones	Tarifas propuesta para 2000 (t+1)					
		0	5	10	15	20	25
Total							
fracciones	100.0	57.5	9.7	6.6	25.8	0.2	0.2
0	9.8	9.6	0.0	0.1	0.1		
3	4.0	4.0	0.0				
5	9.4	9.3	0.1	0.0	0.0		
10	27.2	24.4	2.4	0.1	0.4		
15	6.4	4.3	1.8	0.2	0.1		
20	9.0	3.7	2.1	1.9	1.1	0.2	
25	9.9	1.8	2.5	3.0	2.4		0.2
30	15.0	0.4	0.7	1.0	12.8	0.0	
35	9.3	0.1	0.1	0.3	8.9		

Fuente: ONAPLAN.

Los cuadros VI-5 y VI-6 sirven para apreciar una considerable disminución del número de partidas con aranceles elevados y una concentración (67%) de las fracciones con una tasa menor de 8%, (en la estructura actual sólo el 23% tiene esa característica). El cambio más drástico de la propuesta se da en el primer año; en el segundo, el 74% de las fracciones tendría un arancel menor o igual a 10% y el arancel mayor sería de facto 15%, pues sólo el 0.5% de las fracciones tendría tasas mayores que ese nivel, lo que significaría fuertes reducciones del arancel promedio y de la dispersión.

La consolidación de la propuesta de reforma arancelaria en el segundo año asemejaría las tasas arancelarias con las de los países centroamericanos, con la excepción de los bienes de capital, que en la República Dominicana estarían sujetos a un arancel de 5%, mientras que en los países de Centroamérica se desgravaron ya en su totalidad.³³

Con la reforma se pretende reducir el sesgo fiscal en contra de las importaciones. Por ejemplo, la tasa actual del IVA (8%) no se cobra a la producción local de diversos alimentos procesados y no procesados, y otros bienes comerciables internacionalmente, mientras que la importación de tales productos debe pagar ese impuesto. Asimismo, las importaciones de bebidas alcohólicas pagan una sobretasa de 30%, mientras que la producción interna de tales bienes sólo paga el 10%. Actualmente, la protección nominal de la producción sustitutiva de importaciones (agropecuaria y manufacturera) se sitúa en niveles entre 28% y 45%.

De acuerdo con estimaciones del gobierno dominicano, el efecto neto (sólo para fines ilustrativos) de la aplicación de las reducciones arancelarias y del aumento compensatorio de la tasa de ITBIS sobre las finanzas públicas, se traduciría en una disminución de 194 millones de pesos en (t) y un aumento de 287.5 millones en (t+1).³⁴

33. La propuesta oficial se ubica en un punto intermedio entre los cálculos del sector privado (Consejo Nacional de la Empresa Privada [CONEP] y la Unión Nacional de Empresarios [ÚNE]), que implicarían un arancel promedio ponderado de 6.1% y 3.7% en (t+1), mientras que la del gobierno significaría un arancel de 5.2% en el mismo año (véase el cuadro VI-7).

En todo caso, los cálculos del CONEP, UNE y el gobierno coinciden en que la tendencia de la protección nominal y efectiva iría definitivamente a la baja; el descenso es mucho más significativo en los cálculos de la protección efectiva, que se reduciría a la mitad en el primer año (después de implementada la bajada de aranceles) y al menos a una tercera parte en el segundo año (véase de nuevo el cuadro VI-7).

34. Otras estimaciones realizadas por organizaciones privadas difieren ligeramente de las del gobierno, pero en esencia coinciden en que los aumentos al ITBIS y a los impuestos selectivos al consumo conducirían a una compensación virtual de la caída en los ingresos públicos causada por la desgravación arancelaria. Vale decir que en relación con otros países de América Latina, la tasa del impuesto al valor agregado en la República Dominicana es baja. Únicamente Panamá (5%) y Honduras (7%) presentan una tasa del IVA menor a la dominicana. El ascenso a 14% la ubicaría cerca del promedio de la región (para mayor detalle, véase el capítulo sobre las finanzas públicas y la política fiscal en esta misma obra).

Cuadro VI-7

REPÚBLICA DOMINICANA: ESTIMACIONES DE LA EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN SEGÚN LA PROPUESTA DE REFORMA ARANCELARIA, 1998-2000

Concepto	1998	1990 (t)		2000 (t+1)	
		Gobierno	Sector privado	Gobierno	Sector privado
Tasa de protección nominal					
Arancel promedio simple	14.5 a/ - 15.8	9.1	9.3	6.5	6.7
Coefficiente de variación	0.6	0.6	0.5	0.7	0.6
Arancel promedio ponderado	13.8	7.7	8.0	5.2	5.6
Coefficiente de variación	0.6	0.7	0.6	0.9	0.7
Tasa arancelaria efectiva	17.2	9.0	9.3	6.0	6.5
Tasa de protección efectiva					
Promedio simple	47.1	20.0	21.9	13.6	14.2
Coefficiente de variación	1.5	1.1	1.4	1.2	1.3
Promedio ponderado	40.2	18.5	18.9	12.8	12.8
Coefficiente de variación	1.8	1.2	1.6	1.2	1.4

Fuentes: Lizardo y Guzmán, con base en estimaciones del gobierno.

a/ Carmen Pérez y Marcos Morales, "Informaciones sobre el comercio exterior y los principales indicadores económicos de la República Dominicana," CEDOPEX, mayo de 1999.

Nota 1. La estimación para el sector privado corresponde al promedio simple de las estimaciones de CONEP y UNE.

Nota 2. La propuesta de reforma originalmente preveía su puesta en operación en 1999 y 2000. En vista de que ello no sucedió y para efectos del análisis, se sustituyen estos dos años por (t) y (t+1), respectivamente. Por tanto, las cifras son indicativas pues, en caso de emprenderse las reformas, partirían de niveles de protección vigentes, que serían en general distintos (en particular los ponderados) de los calculados en 1998.

Se prevé que la disciplina inducida por la reducción arancelaria presionaría los precios a la baja (como a principios de los noventa, con la anterior reforma). Dadas las características oligopólicas propias de una economía pequeña como la dominicana, dicha tendencia afectaría principalmente a los precios de los bienes comerciables internacionalmente, en especial los que hoy presentan los mayores niveles de protección. El mecanismo operaría a través de la competencia que ejercería la oferta de importaciones, obligando a los productores locales a reforzar su productividad, reducir sus márgenes de ganancia o salir del mercado. Por otra parte, en el caso de los bienes cuyo consumo está sujeto a impuestos selectivos, existirían presiones alcistas en sus precios, pero también recibirían el beneficio de la desgravación de las materias primas importadas utilizadas en su elaboración.

D. El comportamiento de la balanza de pagos

1. La cuenta corriente

Entender las peculiaridades del sector externo de la economía dominicana obliga a prestar atención a la evolución de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Ahí se sintetizan los determinantes básicos del comportamiento de la balanza de pagos en la última década. A grandes rasgos, las cifras del cuadro VI-8 muestran el déficit creciente en el comercio de bienes, que se expande vertiginosamente en los noventa, hasta superar 3,000 millones de dólares en 1999. Este abultado desequilibrio, exacerbado por la repatriación de utilidades a la inversión extranjera, ha sido compensado, en parte, por la evolución favorable de las cuentas de transferencias y de servicios. Esta última, a su vez, está determinada fundamentalmente por las transacciones del turismo, que en la República Dominicana se ha convertido en una de las actividades más dinámicas e importante proveedora de divisas. Con todo, el dinamismo de los servicios ha sido insuficiente para compensar el déficit del comercio de bienes y la renta neta, lo que se refleja en la ampliación del déficit de la cuenta de bienes y servicios en 1 000 millones de dólares en los noventa (obsérvese que la brecha del comercio de bienes se amplió casi 2 000 millones en el mismo período).

El balance de renta (véanse los cuadros VI-8 y VI-10) muestra un déficit creciente, principalmente por las remesas de la inversión directa (dividendos y utilidades) que representan un porcentaje de entre 70% y 80% (con tendencia a aumentar) del total de débitos del balance de la cuenta de renta y, en menor medida, por el servicio de la deuda externa.³⁵ Así, los pagos por concepto de utilidades han representado entre 10% y 12% de las exportaciones de bienes y servicios desde 1992, cifra bastante superior al promedio latinoamericano, que se ubica entre 4.5% y 6.5% en el mismo período. El abultado déficit de la cuenta de la renta, aunado a la reducción del endeudamiento, ha propiciado una transferencia neta de recursos negativa a lo largo de los noventa, promediando salidas de 450 millones de dólares por año en el período 1993-1999.³⁶ De hecho, después de Venezuela y Ecuador y, pese a su tamaño, la República Dominicana es el país latinoamericano que más recursos transfirió al exterior en ese lapso (3 200 millones de dólares), durante el cual la región en su conjunto recibió recursos netos por un total de 138 000 millones de dólares.

35. El anexo estadístico contiene cifras más detalladas.

36. La transferencia neta de recursos se define como la entrada neta de capitales autónomos y no autónomos menos el saldo en la cuenta de renta. Véase CEPAL (1999), pág. 106.

Finalmente, la cuenta de transferencias —determinada básicamente por las remesas familiares— se ha convertido en el expediente que ha permitido acortar la enorme brecha y mantener el déficit de la cuenta corriente en niveles manejables, cuando menos hasta 1999.

El importante superávit de la cuenta de servicios se debe principalmente a los ingresos por turismo, que se duplicaron entre 1993 y 1999 (véase el capítulo X); en el período, al menos 85% corresponde a viajes de extranjeros no residentes. El superávit neto de la balanza de servicios también se duplicó en el

Cuadro VI-8

**REPÚBLICA DOMINICANA: BALANCE EN CUENTA CORRIENTE
DE LA BALANZA DE PAGOS, 1970-1999
(Millones de dólares)**

	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998 a/	1999 a/
Balance en cuenta corriente	-102	-720	-280	-183	-213	-163	-338	-500
Bienes y servicios	-107	-647	-402	-406	-656	-720	-1 435	-1 467
Bienes	-64	-558	-1 058	-1 391	-1 674	-1 995	-2 617	-3 010
Servicios	-43	-90	657	985	1 019	1 275	1 182	1 543
Renta	-26	-277	-249	-769	-725	-795	-890	-953
Transferencias corrientes	31	204	371	992	1 168	1 352	1 987	1 921
<i>Memo: Balance en cuenta corriente respecto del PIB</i>	<i>-6.1</i>	<i>-11.6</i>	<i>-4.1</i>	<i>-1.2</i>	<i>-1.3</i>	<i>-0.9</i>	<i>-1.7</i>	<i>-2.2</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del FMI.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro VI-9

**REPÚBLICA DOMINICANA: BALANCE DE SERVICIOS DE LA CUENTA
CORRIENTE, 1993-1999
(Millones de dólares)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	713	867	985	1 019	1 275	1 182	1 543
Transportes	-481	-537	-543	-591	-618	-719	-730
Viajes	1 104	1 284	1 398	1 582	1 879	1 899	2 253
Comunicaciones	154	182	171	121	95	100	116
Seguros	-112	-114	-97	-139	-151	-166	-176
Otros servicios (neto)	48	52	56	46	70	69	80

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del BCRD.

período citado y llegó a 1 543 millones de dólares en 1999 (véase el cuadro VI-9). En contraste, la cuenta de transporte muestra un déficit creciente en los noventa, que se debe casi en su totalidad al pago de fletes marítimos, lo que a su vez es consecuencia del dinamismo del comercio exterior.

El auge del turismo se debe a una coincidencia de factores que incluyen el *boom* mundial de viajeros, la política estatal de desarrollo de infraestructura turística en los ochenta y las inversiones privadas —nacionales y extranjeras— en el sector. Ello se aúna a las bellezas naturales y al precio relativamente accesible que tienen los servicios turísticos en la República Dominicana. El turismo se ha convertido en una actividad fundamental para la economía dominicana, no sólo por las divisas que genera, sino también por el empleo que absorbe y los efectos multiplicadores que traslada a otras áreas de la economía (para más detalles sobre el sector turismo y sus efectos en la economía, véase el capítulo XII en este mismo libro).

El determinante básico de las transferencias internacionales que se registran en la cuenta corriente son las remesas familiares. Las que recibe el gobierno en los noventa no han pasado de 100 millones de dólares anuales, excepto en 1998, como consecuencia de la ayuda recibida en ocasión del huracán Georges (cuadro VI-11).

El fenómeno de las remesas familiares se estudia en profundidad en el capítulo VIII, por lo que aquí se aborda brevemente su contribución a la cuenta corriente de la balanza de pagos. Gracias al creciente flujo de divisas que aportan los dominicanos residentes en el exterior (principalmente en Estados Unidos), el sector externo de la economía no ha constituido un cuello de botella en la última década, aunque debe advertirse que la expansión de las importaciones de bienes de consumo está vinculada con el incremento de los flujos de remesas y, por tanto, pueden contribuir al deterioro de la cuenta comercial y aumentar la vulnerabilidad externa.

Cifras del Banco Central indican que entre 1993 y 1999 los flujos de remesas familiares más que se duplicaron, con lo que ascendieron en 1999 a más de 1 500 millones de dólares, que representan el 18% de las importaciones del país en ese año, el 37% de las exportaciones y el 142% de la inversión extranjera directa. Baste decir que sería muy difícil explicar el dinamismo de la economía en su conjunto y la ausencia de restricciones del sector externo en la década de los noventa, si no se hubieran presentado esos flujos tan dinámicos. Cabe apuntar que en el comportamiento de las remesas ha influido el auge reciente de la economía de los Estados Unidos. Finalmente, el considerable incremento de las indemnizaciones en 1998 y 1999 se debe a los pagos por ese concepto derivados de los daños ocasionados por el huracán Georges (véase de nuevo el cuadro VI-11).

2. Comercio exterior de bienes

El tamaño del mercado interno y la ubicación geográfica de la República Dominicana son factores que explican en gran medida el tradicionalmente alto

nivel de apertura de su economía. Ya en 1970 el coeficiente de comercio exterior (exportaciones + importaciones respecto del PIB) ascendía a más de 35%, con un déficit equivalente a 6% del producto. El coeficiente de apertura creció poco a poco en las últimas tres décadas, a 42% en 1980, a 54% en 1990 y se disparó a 79% en 1999, principalmente como consecuencia del auge de la industria de zonas francas (véase el cuadro VI-12).³⁷

En los últimos tres decenios el saldo comercial ha sido en general deficitario, pero en el quinquenio más reciente se ha ampliado considerablemente (véase el gráfico VI-1), lo que se debe a varios factores: la desaceleración de las exportaciones de zonas francas, que parecerían estar concluyendo un largo ciclo de expansión acelerada (véase la sección D.2), la profundización de la atonía del sector exportador tradicional, la insuficiente respuesta de las exportaciones manufactureras, y el aumento de la elasticidad de las importaciones respecto del producto (véase el anexo 1 de este capítulo), que en particular se ha asociado en los noventa con una acelerada expansión de las importaciones de bienes de consumo. En contraste, en la última década el comercio de servicios ha generado un creciente superávit gracias a los ingresos del turismo, pero la brecha del balance de bienes ha contrarrestado con creces esa tendencia, provocando un déficit (con tendencia a aumentar) en el saldo del comercio total, aunque de menor magnitud que el de bienes (véase el gráfico VI-2).

El dinamismo de las importaciones es una señal de alerta, pues las reservas internacionales no han crecido en la misma proporción. Como se apuntó antes, la crisis económica de mediados de los ochenta vulneró gravemente las reservas (menos de 150 millones de dólares en 1987). A partir de 1991 la tendencia es al alza, lo que en 1999 permitió alcanzar un monto de 881 millones de dólares las brutas y 547 millones las netas. En el quinquenio 1995-1999 la acumulación de reservas fue de poco más de 100 millones de dólares, lo que, conjugado con el avance de las importaciones, resulta en que hoy el saldo de las reservas equivale a sólo un mes de importaciones de bienes y servicios. Dado que las reservas internacionales del Banco Central sólo se usan para el pago de las importaciones de petróleo, un indicador más adecuado de la vulnerabilidad externa es la relación entre la totalidad de activos internacionales (incluidos los del sistema bancario) y las importaciones mensuales, que arroja un coeficiente de 1.5 en 1998.

37. El salto abrupto en el coeficiente de apertura entre 1990 y 1995 se debe también a que hasta 1992 no se incluyen en el cuadro las operaciones de estas empresas.

Cuadro VI-10

REPÚBLICA DOMINICANA: BALANCE DE LA RENTA EN LA CUENTA CORRIENTE
1993-1999

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 a/
Total	-697	-682	-769	-725	-795	-890	-953
<i>Ingresos</i>	<u>104</u>	<u>101</u>	<u>128</u>	<u>130</u>	<u>140</u>	<u>168</u>	<u>223</u>
Remuneración de empleados	38	41	45	49	53	80	112
Renta de inversión	66	61	83	82	87	88	110
<i>Egresos</i>	<u>-801</u>	<u>-783</u>	<u>-897</u>	<u>-855</u>	<u>-936</u>	<u>-1 058</u>	<u>1 176</u>
Remuneración empleados	-10	-7	-7	-9	-8	-19	-24
Renta de la inversión	-790	-776	-890	-846	-928	-1 040	1 151
1. Inversión directa	<u>-514</u>	<u>-559</u>	<u>-624</u>	<u>-604</u>	<u>-712</u>	<u>-831</u>	<u>-938</u>
Dividendos y utilidades	-325	-372	-339	-514	-438	-443	-475
Utilidades	-188	-187	-285	-70	-245	-344	-408
Intereses de la deuda	0	0	0	-21	-29	-44	-55
2. Inversión de cartera	<u>-2</u>	<u>-6</u>	<u>-39</u>	<u>-36</u>	<u>-37</u>	<u>-36</u>	<u>-44</u>
3. Otra inversión	<u>-275</u>	<u>-211</u>	<u>-227</u>	<u>-207</u>	<u>-180</u>	<u>-173</u>	<u>-169</u>
Intereses deuda pública	-267	-187	-193	-184	-154	-152	-141
Intereses deuda privada	-8	-24	-33	-23	-25	-22	-29
Memo: Utilidades entre exportaciones de bienes y servicios b/	10.8	10.7	10.9	9.8	10.1	12.5	11.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del BCRD y CEPAL (1999).

a/ Cifras preliminares.

b/ Incluye reinversión de utilidades.

Cuadro VI-11

REPÚBLICA DOMINICANA: TRANSFERENCIAS
CORRIENTES NETAS, 1993-1999

(Millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	894	983	992	1 168	1 352	1 987	1 921
Gobierno general	35	71	64	69	63	141	91
Sector privado	859	912	929	1 099	1 289	1 846	1 830
Remesas familiares	721	757	795	914	1 089	1 326	1 518
Remesas sociales a/	116	118	120	142	158	160	180
Donaciones privadas	-2	4	-1	6	5	31	4
Indemnizaciones	24	33	16	37	37	330	127

Fuente: Sobre la base de cifras del BCRD.

a/ Principalmente jubilados extranjeros que reciben su pensión en la República Dominicana.

Cuadro VI-12

REPÚBLICA DOMINICANA: GRADO DE APERTURA DE LA ECONOMÍA, 1970-1999

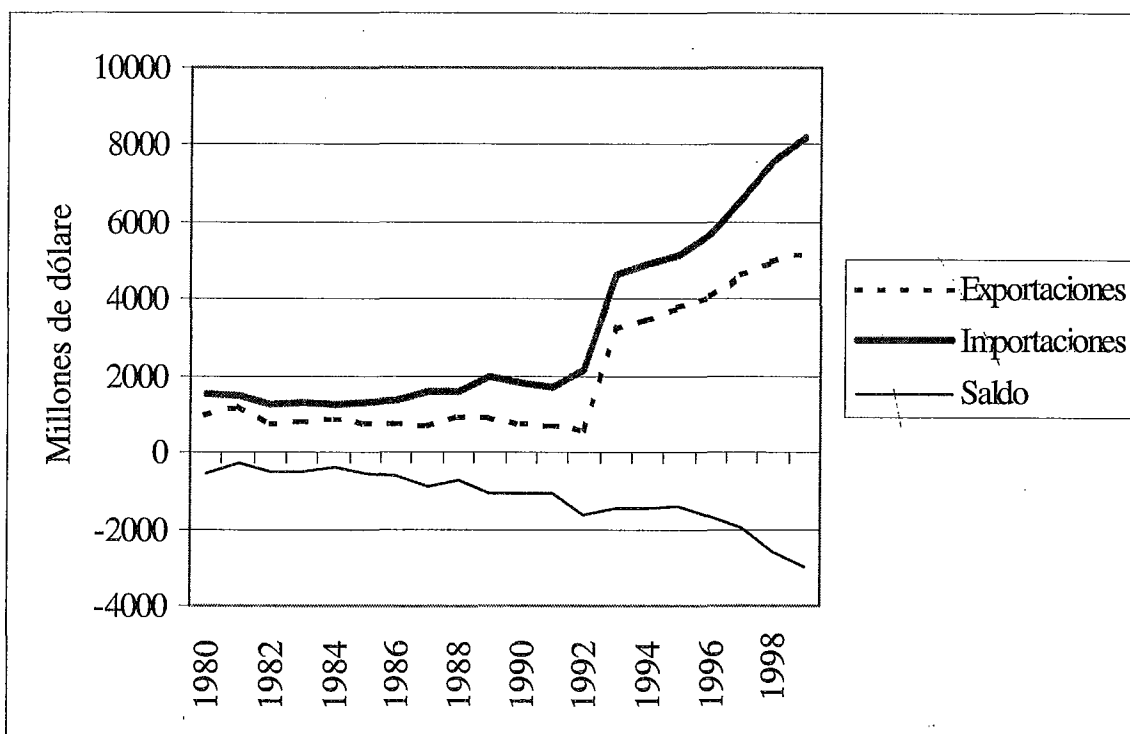
	Exportaciones de bienes y servicios respecto del PIB (%) (1)	Importaciones de bienes y servicios respecto del PIB (%) (2)	Grado de apertura (3) = (1) + (2)
1970	16.0	22.4	38.4
1980	19.8	30.4	50.2
1985	26.8	31.2	58.0
1990	47.3	54.2	101.5
1995	36.6	37.7	74.3
1999	35.4	39.6	75.0

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales en pesos corrientes.

Nota: Las operaciones de las zonas francas se empezaron a contabilizar en la balanza comercial a partir de 1993.

GRÁFICO VI-1

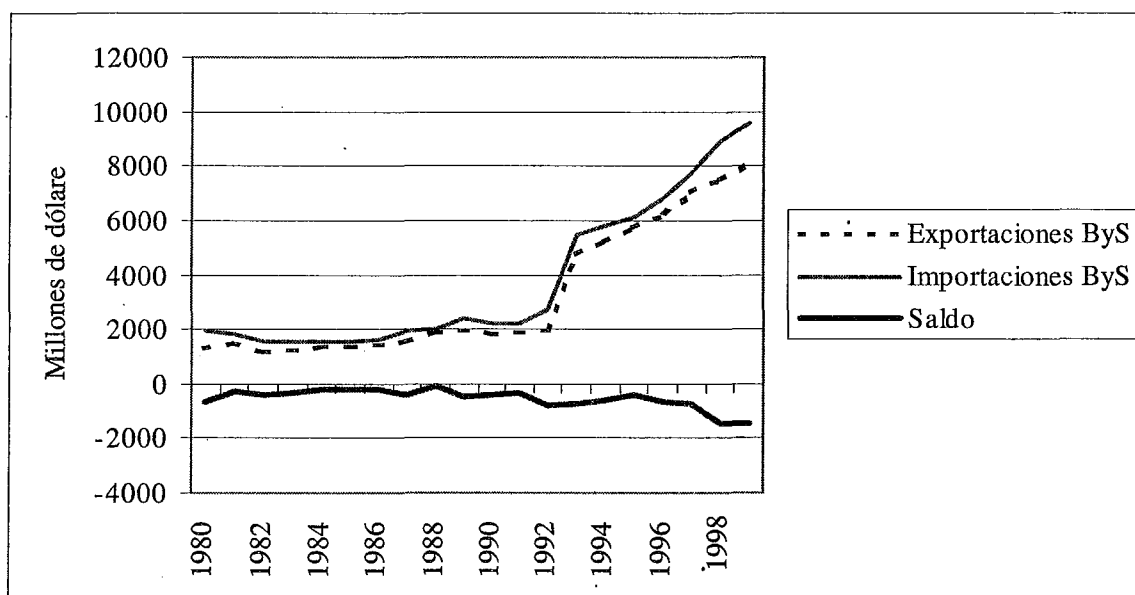
REPÚBLICA DOMINICANA:
COMERCIO EXTERIOR DE BIENES, 1980-1999



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del BCRD.

GRÁFICO VI-2

REPÚBLICA DOMINICANA: COMERCIO EXTERIOR DE BIENES
Y SERVICIOS, 1980-1999



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del BCRD.

a) Fomento de las exportaciones

En el esquema de política económica dominante en América Latina —desde los años ochenta en algunos países y a partir de los noventa en otros—, uno de los objetivos principales es el fortalecimiento del sector exportador, especialmente de bienes no tradicionales. El argumento que se plantea es que la globalización de la economía mundial requiere de los países en desarrollo un sector exportador dinámico, que se convierta en nuevo motor del crecimiento de la economía, y que genere las divisas para financiar las necesidades de importaciones del aparato productivo. Los resultados de esta política son mixtos. Existen países que han logrado una tasa de crecimiento de las exportaciones relativamente alta, aunque las importaciones se han elevado aún más.³⁸

El fomento de la actividad exportadora en la República Dominicana no es un fenómeno reciente.³⁹ Gracias a este ordenamiento las exportaciones prioritarias podían ser beneficiadas con certificados de abono tributario, por un monto de hasta 15% del precio fob, que podían utilizarse para el pago de impuestos nacionales, o compromisos frente al Estado. A juzgar por la evolución de las exportaciones en la década de los ochenta, el efecto de esta ley fue bastante modesto; con excepción de las zonas francas, que cuentan con su propio ordenamiento para su promoción, las empresas productoras de bienes no tradicionales no parecen haber entrado en una fase de alto dinamismo de sus exportaciones.

En 1997 se ampliaron los beneficios de la industria maquiladora a la industria textil y de confección, con el fin de promover la competitividad del sector, con vistas a enfrentar la competencia externa en el mercado interno y potenciar sus ventas externas. El decreto 367-97 establece que las importaciones de materias primas textiles y maquinaria y equipo para esa industria quedan exentas del pago de aranceles. De manera similar, mediante la ley 150-97 se establece un arancel de 0% por ciento para insumos, equipos y maquinaria agropecuaria. Esta medida pretende abaratar costos para que la producción agropecuaria incremente su competitividad en los mercados interno y mundial. Sin embargo, a tres años de su promulgación aún no se percibe un repunte en las exportaciones no provenientes de zonas francas.

Con el fin de impulsar el dinamismo de las exportaciones no tradicionales, se elaboró una propuesta de ley que el Congreso Nacional aprobó en 1999, aunque su reglamento está pendiente de aprobación.⁴⁰ El sector empresarial participó en la elaboración del ordenamiento, por lo que se considera representativa de demandas

38. Véase CEPAL (2000).

39. Un antecedente de importancia es la Ley de Fomento de las Exportaciones, de 1979, mediante la cual se exoneraba de los derechos e impuestos a la importaciones de determinadas mercancías que se someterían a procesos de transformación para luego ser reexportadas (régimen de admisión temporal). Véase la *Ley de incentivos a las exportaciones*, ley número 69, noviembre de 1979.

40. Ley 84-99 de reactivación y fomento de las exportaciones, agosto de 1999.

y necesidades reales del sector exportador no maquilador. El objetivo de la ley 84-99 es crear un sistema de apoyo a las exportaciones mediante el reintegro de los derechos y gravámenes arancelarios a los exportadores, la compensación simplificada de gravámenes y el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo. Esta iniciativa pretende equiparar los estímulos a los exportadores dominicanos con los que reciben sus socios centroamericanos, en vista del acuerdo de libre comercio firmado en 1998 con los países de esa región. Asimismo, el ordenamiento legal otorga a los exportadores situados fuera de las zonas francas algunas ventajas que gozan las empresas maquiladoras. El reglamento de esta nueva ley reemplazará, en el momento de su aprobación, a la ley 69 de Incentivos a las Exportaciones, de noviembre de 1979.

El elemento central de la ley 84-99 consiste en la devolución de los derechos e impuestos aduaneros pagados por el exportador sobre materias primas, insumos, bienes intermedios, etiquetas, envases y material de empaque importados por el exportador o por terceros, siempre y cuando estos elementos hayan sido incorporados a bienes exportados. La ley prevé la compensación de los gravámenes pagados anticipadamente, mediante bonos negociables de compensación tributaria. Además, se establece el reembolso del ITBIS y del impuesto selectivo al consumo, pagados al adquirir materias primas y bienes intermedios —importados o de origen nacional—, cuando éstos se hayan incorporado en productos de exportación.

Por el lado del crédito, el Banco Central opera el programa nacional de financiamiento a las exportaciones de bienes no tradicionales, que otorga crédito para inversión y capital de trabajo para el preembarque de empresas agroindustriales, agropecuarias, industriales, pesqueras y mineras. El programa ofrece préstamos hasta por el 75% de la inversión total, la cual no debe exceder 20 millones de pesos, a menos que se trate de proyectos que contribuyan significativamente al ahorro de divisas, generación de empleos, reforestación, entre otros elementos. El programa opera con una tasa de interés preferencial (sujeta a revisión periódica por parte del Banco Central), que se ubica en 14.5% anual, lo que incluye un margen de intermediación de la banca comercial de 4.5%.

b) Evolución y cambio estructural del comercio exterior

El desarrollo del comercio exterior en la República Dominicana se ha caracterizado en los últimos 30 años por un comportamiento dinámico de la industria de zonas francas, que contrasta con la debilidad del sector tradicional y manufacturero. A ello ha contribuido la muy diversa evolución de la demanda internacional y, por tanto, de los precios, que enfrentan esos dos grupos de productos, que acentúa las desventajas de las exportaciones tradicionales, principalmente de productos primarios o con bajo valor agregado industrial. Asimismo son relevantes los privile-

gios que se otorgan a la industria maquiladora, lo que ha orientado el grueso de las inversiones industriales.

En los años ochenta se empezó a profundizar el cambio estructural en el comercio internacional del país. La elevada gravitación de las exportaciones de azúcar y minerales declinó,⁴¹ a la par que la industria de zonas francas incrementó su actividad de manera vertiginosa, impulsada por los estímulos gubernamentales y las facilidades de acceso al mercado norteamericano que, en la práctica, vinieron a compensar, en parte, la reducción de la cuota azucarera impuesta por los Estados Unidos. Así, mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), a partir de 1984 las exportaciones agroindustriales, manufactureras y de otros productos pudieron entrar libres de arancel al mercado estadounidense; las exportaciones recibieron además el impulso de la devaluación real del peso a mediados de esa década. Estas ventajas fueron aprovechadas de manera creciente por las zonas francas, pero las exportaciones manufactureras y las tradicionales continuaron rezagándose, en parte porque la política de fomento no estuvo ausente en estos sectores y en parte porque no emprendieron su modernización, situación que prevalece en la actualidad.

Las exportaciones totales de bienes crecieron a una tasa de 11.6% anual promedio en el período 1970-1999. En función de la dinámica del propio sector externo y de la economía en su conjunto, el desempeño de las exportaciones en estas tres décadas puede analizarse en tres subperíodos: 1970-1981, 1981-1987, 1987-1999. En el lapso 1970-1981 —despegue y crecimiento rápido—, las ventas externas del país se quintuplicaron, principalmente por la creciente demanda internacional de productos tradicionales, lo que favoreció sus precios relativos; al final de ese período las exportaciones de maquila, si bien mostraron gran dinamismo, apenas representaban un 10% del total.

En la década de los ochenta el desarrollo exportador perdió impulso, al enfrentar la economía graves desequilibrios e inestabilidad, y al registrarse una tendencia generalizada a la baja en las cotizaciones de los productos tradicionales de exportación. Los precios internacionales del café, cacao y níquel descendieron 35.3%, 39.3% y 21.5%, respectivamente entre 1979 y 1987.⁴² Sólo los precios del tabaco y del azúcar se mantuvieron constantes o al alza; en el caso del azúcar gracias al trato preferencial de los Estados Unidos y la Unión Europea. Además, hay que apuntar que, con excepción del cacao y el ferroníquel, los volúmenes de los principales productos exportados también disminuyeron en ese período (véase el cuadro IV-4 del anexo estadístico).⁴³

41 El precio internacional del azúcar retrocedió a sus niveles históricamente más deprimidos a mediados de los ochenta y el financiamiento internacional se tornó muy difícil.

42. Las cotizaciones corresponden a los mercados de mayoreo en Nueva York y Londres y provienen de las Estadísticas Financieras Internacionales del Fondo Monetario Internacional.

43. La relación de precios del intercambio se deterioró 14% entre 1980 y 1999. Sólo en los noventa el descalabro fue de 30%.

Las exportaciones de la industria de zonas francas (IZF) mantenían un alto dinamismo pero, a causa de su entonces escasa gravitación en el total, no impidieron la caída del conjunto de exportaciones entre 1981 y 1987. De hecho, no fue sino hasta 1988 que el nivel exportado rebasó el máximo alcanzado en 1981 y, a partir de aquel año, el crecimiento vertiginoso de las exportaciones de zonas francas compensó con creces el estancamiento de las nacionales y contribuyó al dinamismo exportador y a la elevada tasa de crecimiento de la economía en los noventa (véase el cuadro VI-13).

Este comportamiento propició cambios considerables en la estructura del comercio exterior dominicano. Las exportaciones de las zonas francas pasaron de una participación insignificante en el total en 1970 a un tercio a fines de los ochenta y a 83% en 1999; es decir, el cambio de la estructura se empezó a gestar desde la aparición misma de la IZF, pero es en los noventa cuando cobra un auge inusitado y se combina con el estancamiento de las exportaciones nacionales para dar cuenta de la gran mayoría de las exportaciones de bienes y, en esa medida, convertirse en factor determinante del desempeño de las transacciones comerciales con el exterior.

Nótese que las tasas de crecimiento de las exportaciones y las importaciones son muy parecidas hasta 1981. En 1981-1987 las exportaciones retroceden (principalmente como consecuencia de la caída de los precios de exportaciones de las tradicionales), pero las importaciones siguen aumentando, lo que es un reflejo del agotamiento del esquema sustitutivo: en los hechos, el país adolecía de una baja articulación interna de su aparato productivo y los requerimientos de insumos y bienes de capital del exterior superaban con creces la capacidad de generación de divisas de la industria. Posteriormente, gracias a las zonas francas, el dinamismo exportador supera al de las importaciones, no sin presenciar un deterioro considerable de la balanza comercial, que pasó de niveles inferiores a 1 000 millones de dólares a fines de los ochenta a más de 3 000 millones de dólares en 1999 (15% del PIB), lo que se explica por el estancamiento de las exportaciones nacionales, la desarticulación de los sectores productivos locales, la apreciación cambiaria, la acelerada expansión de la economía y otros efectos de la mayor apertura externa.

Dentro de las exportaciones nacionales también se han producido cambios estructurales de consideración. Si bien no ha variado significativamente la característica de vender productos de bajo valor agregado industrial, las tendencias de las últimas dos décadas marcan una clara declinación de las exportaciones tradicionales. En 1980 estos productos participaban con 81% del total de exportaciones y 90% de las exportaciones nacionales; actualmente (1999) los porcentajes respectivos son 7.2% y 42.8% (véanse el cuadro VI-14 y el gráfico VI-3). Así, el desplome de las ventas externas de productos como el azúcar (27% del total en 1980 y 2% en 1998-1999) y el café contrarrestó con creces el ascenso de productos como el taba-

co y el ferroníquel. Por otra parte, el dinamismo de los productos no tradicionales (6.7% promedio anual en los últimos 20 años) ha sido insuficiente para compensar el decaimiento de las exportaciones tradicionales.

Cuadro VI-13

REPÚBLICA DOMINICANA: DINAMISMO Y ESTRUCTURA DEL COMERCIO EXTERIOR DE BIENES, 1970-1999

	Período			
	Crecimiento largo plazo (1970-1999)	Despegue de IZF y expansión rápida (1970-1981)	Declive (1981-1987)	Crecimiento impulsado por IZF (1987-1999)
Exportaciones nacionales	5.0	16.9	-8.2	1.7
Exportaciones zonas francas	35.1	61.4	15.5	24.2
Total	11.6	18.0	-4.0	14.4
Tasas de crecimiento promedio anual				
Importaciones nacionales	10.9	16.6	1.6	10.7
Importaciones zonas francas	34.7	60.8	15.2	23.8
Total	12.5	17.3	2.7	13.4
Estructura porcentual				
	<u>1970</u>	<u>1981</u>	<u>1987</u>	<u>1999</u>
Exportaciones nacionales	99.7	89.7	68.8	16.8
Exportaciones zonas francas	0.3	10.3	31.2	83.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Importaciones nacionales	99.8	94.0	88.0	65.5
Importaciones zonas francas	0.2	6.0	12.0	34.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras en dólares (fob).

También se perciben cambios importantes en la estructura de las importaciones que tienen que ver con las dificultades del sector productivo nacional para generar sus propias divisas y con el dinamismo de la industria maquiladora de exportación que propicia una elevada demanda por bienes de capital y componentes del exterior. En 1980 la industria nacional se apropiaba del 75% de las importaciones pero generaba el 89% de las exportaciones totales, mientras que en 1999 requería el 65% de las importaciones, pero sólo aportaba el 17% de las exportaciones. Por su parte, la IZF tradicionalmente ha mostrado un ligero superávit en su cuenta comercial. En el cuadro VI-15 se presentan cifras de la evolución de las importaciones en el período 1980-1999.

Es decir, el sector productivo local durante todo este período fue incapaz de sustituir importaciones de manera eficiente y sucumbió ante la competencia internacional, tanto en el mercado interno como en el externo. Muestra de ello es el importante peso que tienen en la estructura de las importaciones nacionales, tanto las de consumo como las de intermedios (sin petróleo y derivados), aunque éstas disminuyeron su participación en el total de 25% en 1980-1981 a 19% en 1998-1999. Esta disminución podría deberse al bajo dinamismo de la industria local de transformación, que estaría demandando menores insumos, lo que también contribuiría a explicar el auge de las importaciones de bienes de consumo que sustituyen producción local.

Cuadro VI-14

REPÚBLICA DOMINICANA: EXPORTACIONES DE BIENES FOB, 1980-1999

(Millones de dólares)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999 a/
Total de exportaciones	1 079	945	1 585	3 779	4 053	4 614	4 989	5 204
Exportaciones nacionales b/	962	740	735	872	946	1 017	888	872
Tradicionales	<u>869</u>	<u>582</u>	<u>629</u>	<u>591</u>	<u>624</u>	<u>668</u>	<u>520</u>	<u>374</u>
Azúcar cruda	290	158	178	103	146	176	117	66
Café	77	86	47	82	64	68	67	30
Cacao	51	58	46	60	65	61	89	32
Tabaco	36	18	22	30	52	91	66	73
Ferroníquel	101	121	249	242	219	217	133	144
No tradicionales	<u>93</u>	<u>158</u>	<u>106</u>	<u>178</u>	<u>205</u>	<u>217</u>	<u>232</u>	<u>321</u>
Abonos químicos	19	6	3	3	5	2	3	4
Emulsión de coco	0	5	7	3	2	2	2	5
Guandules enlatados	0	7	5	12	5	6	9	8
Yautía	0	6	4	4	5	6	7	6
Bienes adquiridos en puerto c/	...	...	...	103	116	133	141	178
Zonas francas	117	205	850	2 907	3 107	3 596	4 100	4 332

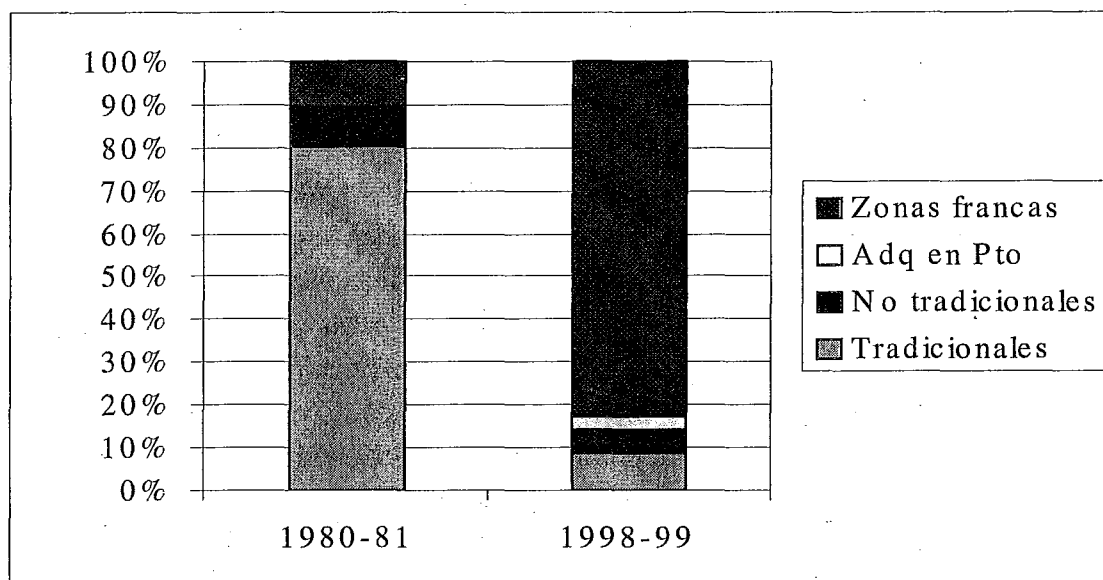
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del BCRD.

a/ Cifras preliminares.

b/ Incluye bienes adquiridos en puerto.

GRÁFICO VI-3

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del BCRD.

Las importaciones de bienes de consumo pasaron de representar el 25% de las importaciones de la industria nacional en 1980-1981 a 45% en 1998-1999. El crecimiento del gasto privado en la década de los noventa (6.8% anual en el último quinquenio) se asocia de manera directa al dinamismo de las importaciones de bienes de consumo (11.8% anual en el mismo período), poniendo en evidencia las dificultades de la planta nacional para competir con los productos importados o simplemente como resultado de la bonanza económica que vive la República Dominicana, en especial las clases económicas pudientes. En cierto sentido, entonces, se podría hablar de un proceso de desustitución de importaciones del aparato productivo dominicano.

Por otra parte, la política macroeconómica de estabilización ha incidido en la apreciación del tipo de cambio, que influye en el elevado crecimiento de las importaciones, lo que a su vez puede provocar la necesidad de poner freno a la demanda para que no se desborde el desequilibrio comercial. Es decir, al parecer la propia política de mantener la inflación bajo control se enfrenta con cuellos de botella en la estructura del comercio exterior que obligan a ajustar el gasto interno.

A pesar de la dependencia de productos energéticos, las importaciones de petróleo y derivados se han reducido como proporción del total de las importaciones, en parte debido a la favorable evolución de los precios internacionales de los hidrocarburos en la última década (excepto en 1999). Como proporción del PIB, las com-

pras externas de petróleo y derivados pasaron de 6.6% a principios de los ochenta a 5.8% en 1990 y a 3.7% en 1999, aun a pesar del aumento del precio del petróleo en este último año. Su participación en las importaciones se redujo de 30% en 1980-1981 a 9% en 1998-1999 (véase el gráfico VI-4). Este dato sugiere que el país ha logrado en las últimas décadas disminuir el peso de la dependencia externa en materia de hidrocarburos (el capítulo XI trata este tema con más detalle).

El comercio exterior de la República Dominicana por destino y origen geográfico se ha concentrado tradicionalmente en los Estados Unidos; en el caso de las exportaciones esta tendencia se agudizó en los noventa, en buena parte por las preferencias que otorgó este país a las exportaciones dominicanas a través de la ICC, que a su vez impulsó el desarrollo de la industria de zonas francas. Se calcula que cerca de un 90% de la producción de esta industria se dirige a los Estados Unidos, que además aporta un porcentaje similar de las importaciones que requiere la IZF. En el caso del resto del aparato productivo, el comercio está menos concentrado.

En el caso de la industria nacional, los Estados Unidos absorben alrededor de 36% de las exportaciones dominicanas, y proporcionan el 65% de las importaciones (véanse los cuadros IV-8 y IV-9 del compendio estadístico). Las principales importaciones desde los Estados Unidos son materias primas y maquinaria. Por otra parte, gracias a las preferencias de países europeos mediante el Acuerdo de Lomé, la República Dominicana ha penetrado con relativo éxito el mercado del viejo continente con productos como el plátano (Europa absorbe el 16% de las exportaciones nacionales). Después de los Estados Unidos, los principales destinos de las exportaciones nacionales son: Bélgica (8.8% del total en 1999), Puerto Rico (8%) y Haití (5.6%). Por el lado de las importaciones, a los Estados Unidos le siguen Venezuela (9%), México (5.9%), Japón (4.3%), Puerto Rico (4.1%) y España (3.5%).

En síntesis, el comercio exterior de la República Dominicana ha experimentado un alto dinamismo en los últimos 10 años. El peso que antes tenían en las exportaciones los bienes tradicionales lo ocupa ahora la industria de zonas francas. Es decir, se ha reducido la vulnerabilidad externa por la declinación de la demanda y los términos del intercambio de los bienes básicos, pero prevalece la fragilidad derivada de la concentración de las exportaciones en un conjunto reducido de productos y mercados, que además ofrecen facilidades de acceso que tienden a disminuir.

c) Exportaciones de las zonas francas

El dinamismo de las exportaciones de zonas francas se debe a factores tanto de la oferta como de la demanda. En el primer caso, las empresas ubicadas en las zonas francas reciben generosos estímulos y exoneraciones fiscales que han motivado la inversión en el sector. Además, el país cuenta con una posición geográfica ventajosa, mano de obra de bajo costo y adecuada productividad, además de que se

han introducido mejores tecnologías en los últimos años. Por el lado de la demanda, el ininterrumpido dinamismo de la economía de los Estados Unidos —a la que se dirige el 80% de las exportaciones de maquila— en la última década constituye el factor explicativo fundamental del auge exportador de las zonas francas. En contraste, el comportamiento de las exportaciones del resto de la economía ha sido desfavorable en los últimos 20 años y especialmente en la década de los noventa. A manera de hipótesis, podría argumentarse que, en la medida en que la restricción externa no se ha materializado, persista un nivel alto de protección efectiva y el

CUADRO VI-15

IMPORTACIONES FOB, POR USO O DESTINO ECONÓMICO

(Millones de dólares)

	1980	1985	1993	1995	1996	1997	1998	1999
Importaciones nacionales (1+2+3)	1 519.7	1 285.9	2 796.7	3 164.2	3 580.7	4 192.0	4 896.6	5 379.6
1. Bienes de consumo	<u>318.3</u>	<u>330.0</u>	<u>1 195.0</u>	<u>1 415.4</u>	<u>1 724.2</u>	<u>2 026.4</u>	<u>2 178.3</u>	<u>2 421.6</u>
Bienes de consumo duradero (eg maq.)	50.2	46.7	336.7	347.1	380.6	425.3	541.1	630.1
Alimentos elaborados/semielaborados	75.1	45.6	124.6	158.2	172.0	203.7	208.2	222.3
Leche de todas clases	12.4	10.3	66.7	75.1	91.1	116.3	102.4	90.9
Productos medicinales y farmacéuticos	39.7	36.4	72.9	77.6	107.9	111.1	113.5	135.9
Productos derivados de petróleo	0.0	90.0	222.0	340.5	470.1	520.3	463.6	598.2
2. Materias primas	<u>938.4</u>	<u>738.8</u>	<u>1 008.0</u>	<u>1 148.0</u>	<u>1 298.2</u>	<u>1 469.4</u>	<u>1 636.3</u>	<u>1 762.5</u>
Para la agricultura	63.7	28.1	43.3	63.5	56.8	84.4	67.5	74.2
Para la industria alimenticia	18.3	14.9	65.2	63.0	68.4	104.9	158.3	122.2
Para la industria textil	14.3	8.4	48.5	41.5	45.3	78.2	136.5	143.7
Petróleo crudo y reconstituido	448.8	336.8	198.2	264.4	297.5	293.9	184.3	241.5
Productos químicos inorgánicos	18.1	15.4	25.0	29.6	31.5	37.4	50.0	94.4
Productos químicos orgánicos	15.1	13.6	34.3	41.9	37.2	50.4	56.7	59.7
Materias plásticas artificiales	38.0	30.9	68.7	67.0	75.5	98.3	112.0	120.2
Papel y cartón manufactura p/celulosa	26.7	23.4	60.5	62.1	87.9	102.0	85.1	96.6
Fundición de hierro y acero	49.9	28.7	82.0	99.4	112.9	116.4	161.0	135.5
3. Bienes de capital	<u>241.6</u>	<u>217.0</u>	<u>593.0</u>	<u>600.8</u>	<u>558.3</u>	<u>696.2</u>	<u>1 082.1</u>	<u>1 195.5</u>
Para la agricultura	20.8	6.5	32.7	27.3	30.5	47.6	60.4	74.5
Para la construcción	20.7	11.5	20.0	27.5	28.4	42.4	53.7	93.2
Para el transporte	37.5	29.7	169.2	95.9	127.6	146.5	181.3	265.9
Para la industria	33.9	21.2	174.9	229.8	108.3	127.2	236.2	230.8
Repuestos p/maquinarias y aparatos	79.5	117.3	115.5	124.1	139.4	206.3	344.1	261.2
4. Zonas francas	...	...	1 858.8	2 006.2	2 146.3	2 416.7	2 700.7	2 834.3
5. Gran total (1+2+3+4)	1 519.7	1 285.9	4 654.8	5 170.4	5 727.0	6 608.7	7 597.3	8 213.9

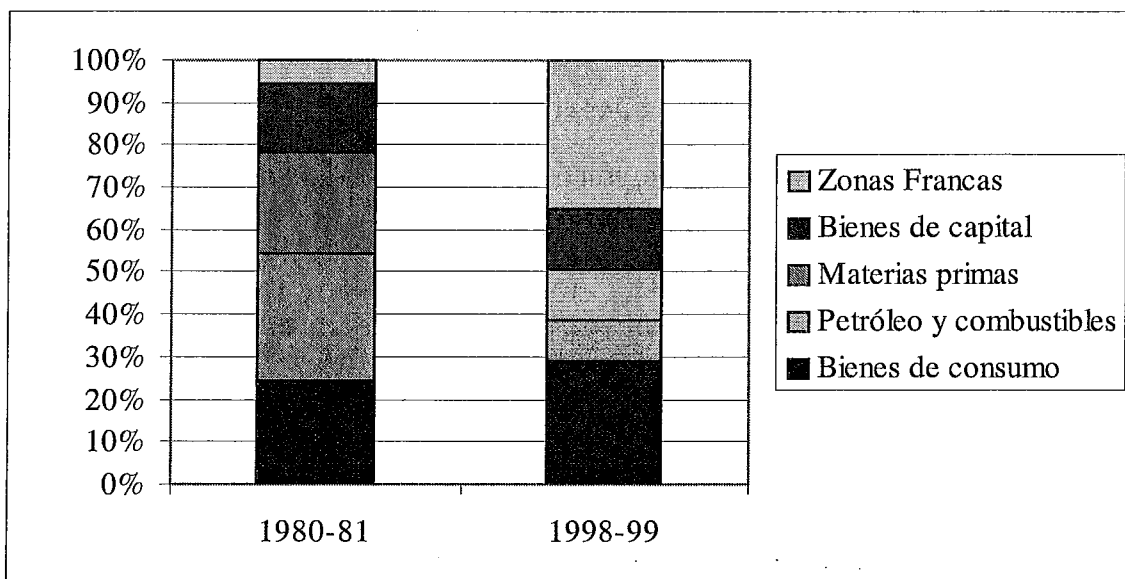
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central, Departamento Internacional.

Nota: Sólo se muestran los principales productos importados.

impacto de los instrumentos de fomento de las exportaciones sea bajo,⁴⁴ el esfuerzo exportador difícilmente cobrará el impulso adecuado.

GRÁFICO VI-4

**ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES,
1980-1981, 1998-1999**



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del BCRD

Las exportaciones de zonas francas superaron en 1999 los 4 300 millones de dólares (90% de las exportaciones totales de bienes). El sector textil/confección genera el 55% de las exportaciones, seguido de la electrónica (10.4%), calzado (8.7%), farmacéutica (6.6%) y joyería (6.3%). La influencia de esta actividad en la economía es importante, pues da empleo directo a más de 188 000 trabajadores, dos tercios de ellos ocupados en la industria de textil/confección. En 1999 sólo 20 de las 74 empresas aprobadas en la IZF fueron textiles. El sector en su conjunto no creció prácticamente en ese año, en parte por las desventajas de acceso respecto de México acumuladas en los últimos cinco años y, en parte, porque la demanda de los Estados Unidos se retrajo.

La actividad de las zonas francas está poco articulada con el aparato productivo interno. Las necesidades de servicios, materias primas e insumos en general se satisfa-

44. Por ejemplo, en 1998 menos del 1% de las importaciones (sin incluir las de zonas francas) ingresó al país bajo el régimen de admisión temporal. Véase Dirección General de Aduanas (1999).

cen básicamente con importaciones. Por ello, la evolución de las importaciones es como un “espejo” de las exportaciones, tal como se muestra en el gráfico VI-5. Sin embargo, la actividad maquiladora arroja superávit, que se han incrementado a una tasa de 20% anual en los últimos 20 años, hasta alcanzar 1 500 millones de dólares en 1999.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) en 1994, las exportaciones de textiles y confecciones dominicanas a los Estados Unidos han enfrentado fuerte competencia de México, que se expresa en buena medida en las preferencias arancelarias y eliminación de cuotas que otorgaron los Estados Unidos a las exportaciones de México.

Con todo, la República Dominicana mantiene su posición como el principal proveedor de los Estados Unidos dentro de los países beneficiados por la ICC. Actualmente da cuenta de alrededor de un tercio de las importaciones de los Estados Unidos provenientes de estos países, pero su penetración ha perdido impulso en la parte final de los noventa. Sus exportaciones de textiles/confección al mercado estadounidense crecieron al 16% anual en 1990-1998, y su participación en ese mercado se duplicó en el mismo lapso (pasó de 2.3% a 4.6%), a pesar de la fuerte competencia de los países de Centroamérica, pues éstos, además de que participan de los beneficios de la ICC, enfrentan un acceso menos restringido de sus productos al mercado norteamericano.⁴⁵ Dadas estas circunstancias, se puede calificar de muy satisfactorio el desempeño exportador de la República Dominicana, aunque debe insistirse en la caída de la tasa de crecimiento en el último bienio.

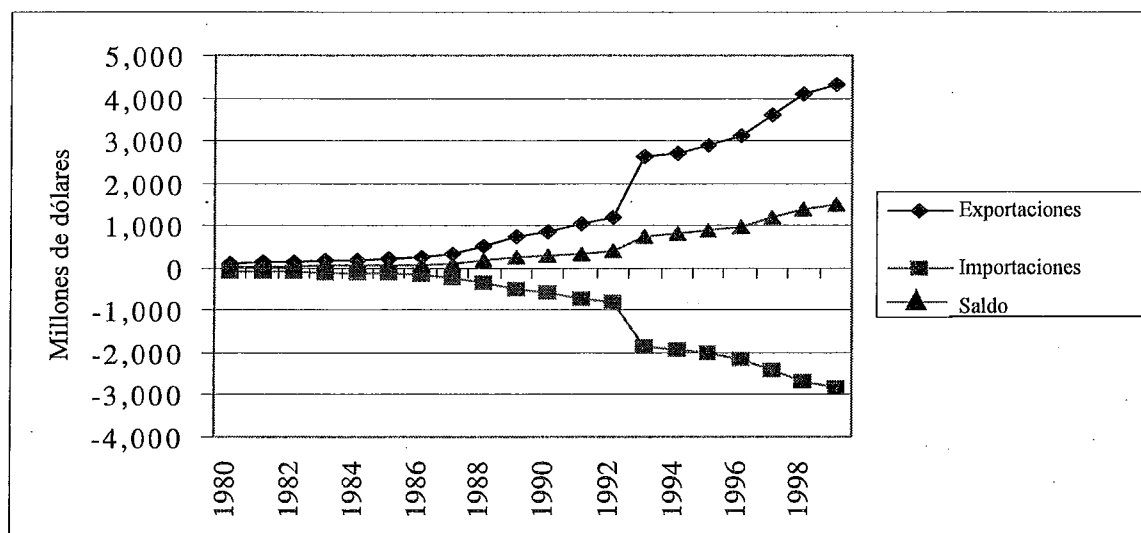
Se empiezan a generar esfuerzos para diversificar la producción, por ejemplo hacia la maquila electrónica, pero en el corto plazo seguirán teniendo mucho peso las exportaciones de confección. Según estimaciones del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, de otorgarse la «paridad TLC» a las exportaciones dominicanas, las ventas externas repuntarían un 14% en el año 2000.⁴⁶ Sin embargo, de acuerdo con la resolución adoptada recientemente por el Congreso de los Estados Unidos, se otorga a las naciones de la ICC la extensión de beneficios arancelarios hasta septiembre de 2008 o hasta la entrada en vigor del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), prevista para 2005; es decir, no se ha logrado aún el equiparamiento en las condiciones de acceso de los productos dominicanos al mercado de los Estados Unidos de las que gozan Canadá y México. Se prevé que la nueva ley entre en vigor el 1 de octubre de 2000 y otorgue un respiro a los exportadores de las zonas francas. (Véase el recuadro X-4 del capítulo X.)

45. Por ejemplo, los Estados Unidos han impuesto cuotas a 20 categorías de productos de exportación de textiles y de confección dominicanos, mientras que para los países centroamericanos no son más de cinco productos. La República Dominicana está llegando rápidamente al tope de esas cuotas.

46. La disparidad en el tratamiento que recibía la República Dominicana respecto de México o Centroamérica de parte de los Estados Unidos se refleja no sólo en la confección, sino también en el calzado y productos de cuero.

GRÁFICO VI-5

REPÚBLICA DOMINICANA: COMERCIO EXTERIOR DE
LAS ZONAS FRANCAS, 1980-1999



FUENTE: CEPAL, SOBRE LA BASE DE CIFRAS OFICIALES Y DEL CONSEJO NACIONAL DE LAS ZONAS FRANCAS.

3. Sostenibilidad del déficit comercial

La ampliación de la brecha comercial en la década de los noventa plantea la pregunta de hasta cuándo puede continuar esta tendencia sin poner en riesgo el crecimiento económico con estabilidad de precios que ha prevalecido en el país en la última década. Desde el punto de vista de la balanza de pagos, una respuesta que podría esgrimirse es que el déficit es sostenible mientras existan formas de financiarlo. Ya se vio en este capítulo que las exportaciones son insuficientes, pero el turismo, las remesas y la inversión extranjera directa han hecho viable ese déficit en la cuenta comercial. Sin embargo, ahí se encuentra una de las aristas de la vulnerabilidad externa, pues la experiencia latinoamericana y de otras regiones ha mostrado que no se pueden mantener *ad infinitum* los fuertes desequilibrios sin que desemboquen en una crisis de pagos. Por lo tanto, es pertinente poner atención a la evolución del desequilibrio comercial.

Con el propósito de vislumbrar la sostenibilidad del déficit en la balanza comercial, en el cuadro VI-16 se calcula la elasticidad de las importaciones respecto a las exportaciones (y).⁴⁷ En esencia se trata de la relación entre las tasas de crecimiento de las importaciones y las exportaciones, partiendo de un hipotético

47. En el Anexo 1 del presente capítulo se presenta un modelo de determinación del ingreso con restricción de balanza de pagos en el que se estima la elasticidad del producto respecto de las importaciones.

equilibrio. Un cociente mayor, igual o menor que la unidad implica un creciente, estable o menor déficit comercial a lo largo del período que se considere. En el caso de la industria de zonas francas, y es ligeramente menor que uno, lo cual no debería ser sorprendente. Indica que dicha actividad está generando divisas netas, si bien de manera marginal. La correspondiente elasticidad de la industria nacional se vuelve muy elevada, lo que ilustra la gran dualidad en el desempeño del sector externo, presente también en el aparato productivo (véase el capítulo X).

Cuadro VI-16

REPÚBLICA DOMINICANA: ELASTICIDAD DE IMPORTACIONES CON RESPECTO A LAS EXPORTACIONES (y) a/

	Largo plazo (1970-1999)	Despegue de IZF y expansión rápida (1970-1981)	Declive (1981-1987)	Crecimiento impulsado por IZF (1987-1999)
Industria nacional	2.18	0.98	8	6.3
Zonas francas	0.99	0.99	0.98	0.98
Total	1.08	0.96	8	0.94

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, con base en cifras oficiales.

a/ Se define como el cociente de la tasa de crecimiento de las importaciones respecto de la tasa de crecimiento de las exportaciones.

La elasticidad y a lo largo del período 1970-1999 es prácticamente unitaria (1.08), lo cual parecería indicar que la dinámica de la cuenta comercial es autosostenible en términos de divisas. Sin embargo, debe advertirse que, por una parte, el saldo de comercio exterior no maquilador se vuelve altamente deficitario desde los ochenta y la tendencia se agudiza en los noventa, lo que habría ocasionado un colapso del sector externo de no haberse presentado el auge de la IZF que, por tanto, actúa como un “salvavidas” de la cuenta comercial; y, por otra parte, la desaceleración de las exportaciones de maquila y la persistencia de la dinámica importadora general en los últimos cinco años parecen apuntar a un deterioro considerable en la cuenta comercial. La elasticidad y para el período 1994-1999 asciende a 1.27, lo que de suyo constituye una señal de alerta que podría convertirse en alarma de no existir contrapeso al deterioro de la balanza comercial. En los últimos años las importaciones de bienes se han disparado considerablemente, poniendo presión sobre la balanza comercial. La economía dominicana vive un *boom* de consumo, que se traslada en buena medida al exterior, lo que a su vez podría provocar signos de alarma y hacer peligrar la estabilidad del sector externo.

En el corto plazo no se avizora un repunte de las exportaciones nacionales. De acuerdo con la Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO) el pro-

blema principal es la falta de una visión de fomento que se superponga a los objetivos recaudatorios de la política fiscal que prevalecen sobre el otorgamiento de estímulos. Otros factores que limitan la expansión de las exportaciones nacionales son los elevados costos de transacción; el financiamiento y las tasas de interés elevados; el costo y servicio deficiente de la electricidad (apagones), así como los gastos de fletes.⁴⁸ La reforma arancelaria sigue pendiente. El régimen de fomento de las exportaciones va en contra de las de bienes manufacturados que no están en zonas francas, aunque se reconoce que el régimen para la importación temporal de materias primas es un instrumento que funciona correctamente. La recién implementada Ventanilla Única para la Exportación (1999), creada para reducir y agilizar trámites para el comercio exterior, funciona únicamente en una aduana (puerto de Haina Oriental), aunque se espera que pronto se amplíe a otros lugares.

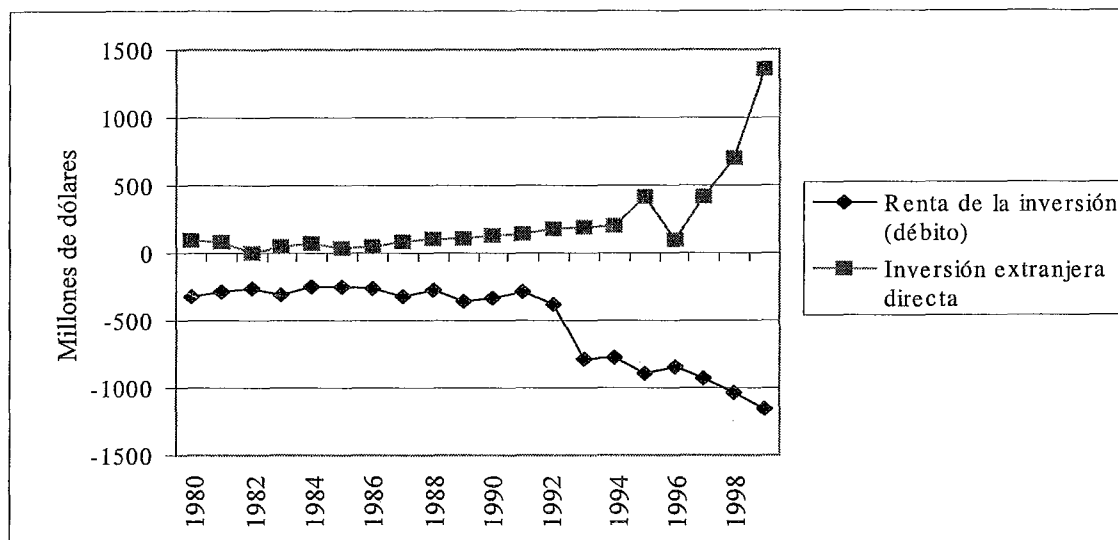
Un estudio reciente sobre las industrias textil y de muebles (CEDOPEX, 1999, páginas 33-38) es ilustrativo de las dificultades que enfrenta la industria nacional para desarrollar sus exportaciones. Entre los problemas más importantes que inhiben la producción y las ventas externas se encuentran el desconocimiento de oportunidades de mercado y de sistemas y normas de calidad (especialmente entre las empresas de menor tamaño), demanda inestable (que ocasiona bajo uso de la capacidad), falta de financiamiento, deficiencia y alto costo de la energía eléctrica y falta de mano de obra calificada.⁴⁹ Los factores anteriores han contribuido a que sólo un 2.7% de las empresas que se entrevistaron sean exportadoras y no se vislumbran condiciones propicias para que se eleve ese porcentaje, al menos en el corto plazo. El estudio apunta la necesidad de ejercer una labor más intensa de promoción y asistencia técnica si se desea elevar el coeficiente de exportación de las empresas de estas ramas de la industria, particularmente en materia de información sobre instrumentos de fomento de las exportaciones, mercados de exportación, control de calidad, desarrollo de productos, diseño y financiamiento.

48. Una encuesta a empresas de confección y fabricantes de muebles señala problemas similares; véase CEDOPEX (1999).

49. Nótese que estos problemas afectan no sólo a empresas exportadoras sino a toda la planta productiva y constituyen importantes cuellos de botella de la producción (véase el capítulo X).

GRÁFICO VI-6

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y RENTA DE LA INVERSIÓN A/



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de República Dominicana.

a/ Incluye utilidades y dividendos de la inversión directa, renta de la inversión de cartera e intereses de otra inversión.

4. Inversión extranjera

La República Dominicana es hoy uno de los principales destinos de la inversión extranjera directa en el Caribe. En las décadas de los setenta y ochenta los flujos fueron oscilantes y promediaron menos de 100 millones de dólares por año, pero se dispararon a promedios anuales de tres dígitos en los noventa, y en 1999 rebasaron con creces los 1 000 millones de dólares. Este auge sin precedentes, especialmente a partir de 1997, se debe a diversos factores, entre los que se cuentan la modernización del instrumento legal para atraer inversión del exterior (1995), el excelente desempeño macroeconómico del país en el último quinquenio, el imán que ejerce la actividad de las zonas francas, el turismo y las telecomunicaciones y, en los últimos dos años, la desincorporación del sector eléctrico.

En 1995 se aprobó una nueva ley sobre inversión extranjera, que abrió los accesos al capital foráneo en sectores clave, dio igual trato a inversionistas foráneos y nacionales y levantó las restricciones a la remisión de utilidades y repatriación de capitales (véanse el capítulo II y la ley 16-95).

Los importantes flujos de inversión extranjera directa han contribuido, sobre todo en los noventa, a aligerar la restricción externa al crecimiento, al compensar, al menos en parte, la creciente brecha de la balanza comercial. En efecto, las entradas pasaron de menos de 200 millones de dólares a principios de los noventa a 700 millones en 1998 y a

1 350 millones en 1999. En el gráfico VI-6 se presenta la evolución de la inversión extranjera directa, junto con la de los pagos por concepto de la renta que genera y que, como se vio antes, representan un flujo de recursos considerable en los últimos 20 años.

Se calcula que, por gran división económica, transporte, almacenamiento y comunicaciones recibió alrededor de 36% de la inversión extranjera directa total en los noventa; el sector financiero, comercio y turismo recibió un 20%, y productos alimenticios entre 12% y 15%; en contraste, la presencia de capital externo es bastante menor en la industria tradicional manufacturera. Por su origen, se calcula que Canadá es el principal país emisor de inversión extranjera, seguido de los Estados Unidos y países europeos.

Como consecuencia de la desincorporación del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), en el período reciente el país recibió importantes flujos de inversión extranjera para la modernización de la industria azucarera. Se espera que éstos se mantengan en el corto plazo hasta consolidar la modernización y ampliación de la competitividad del sector.

A diferencia de otras economías latinoamericanas de mayor tamaño, la dominicana se distingue por recibir montos relativamente pequeños de inversión de cartera, lo cual, en las condiciones de volatilidad que caracterizaron a los mercados financieros internacionales en el tramo final de los noventa, actuó como una vacuna contra el contagio de la crisis financiera mundial. Es posible que el mercado de capitales en la República Dominicana no resulte suficientemente grande o atractivo en los años por venir, por lo que el país continuará siendo relativamente inmune a los vaivenes de los flujos financieros internacionales de corto plazo.

Hacia el corto y mediano plazo se vislumbran expectativas favorables en los sectores de turismo y zonas francas, que ya cuentan desde hace años con su propia dinámica que atrae flujos importantes de inversión. Sin embargo, existen otras áreas de la economía potencialmente rentables que podrían ser receptores de inversión extranjera directa; algunos ejemplos son alimentos procesados, confección, textil, calzado, que podrían incrementar los flujos recibidos como resultado de la extensión temporal de los beneficios de la ICC. En concreto, se estima que en los próximos tres años podrían entrar hasta 3 000 millones de dólares, principalmente en el sector eléctrico (que recibiría alrededor de la mitad), en el turismo, comercio y la construcción, que absorberían el resto (Listín Digital, <http://www.listin.com.do>, 12 de abril de 2000).

E. Negociaciones económicas internacionales

Aunque la República Dominicana se adhirió al GATT en 1950, es apenas en las dos últimas décadas, y en particular en los noventa, que ha vigorizado su política de relaciones económicas internacionales.⁵⁰ La globalización de la economía mun-

50. El único tratado bilateral que se firmó antes fue un acuerdo preferencial con Costa Rica (1981), pero no generó un intercambio comercial de consideración (OMC, 1996, pág. 28).

dial y la regionalización de los mercados han motivado una intensa actividad del país para mejorar su inserción en la economía internacional. En 1983 firmó —junto con otros 27 países de Centroamérica y el Caribe— la ICC, que permite a estas naciones exportar a los Estados Unidos en condiciones preferenciales. A partir de su incorporación como beneficiario de la ICC a mediados de los ochenta, el país ha mantenido una alta presencia como exportador a los Estados Unidos. Actualmente la República Dominicana absorbe alrededor de un tercio de las importaciones de los Estados Unidos provenientes de los países que integran la ICC.

La República Dominicana forma también parte de la Asociación de Estados del Caribe y, desde 1989, de la Convención de Lomé; en 1995 se integró en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En materia agrícola, la República Dominicana consolidó en 40% los aranceles de los productos agropecuarios, en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Las importaciones de ocho productos permanecieron sujetas a licencias (frijol, carne de pollo, maíz, ajo, leche en polvo, cebolla, arroz y azúcar). En 1999 el gobierno emitió el reglamento para la regulación de las importaciones agropecuarias incorporadas en la rectificación técnica a la lista XXIII de concesiones arancelarias ante la OMC, en la que se estipulan las bases para el cálculo de cuotas y aranceles a la importación de estos productos, así como el procedimiento que deben seguir los importadores.⁵¹

En 1998 se firmaron acuerdos comerciales con Centroamérica y el grupo de países de la CARICOM, y se constituyó la Alianza Centroamérica-Caribe, con el propósito de entablar negociaciones internacionales como un bloque regional en el proceso de la formación del ALCA, ante la Unión Europea y otras regiones. Anteriormente se había negociado de conjunto con el sector privado, pero en 1997 se puso en práctica un esquema más participativo a través de la creación de la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales, a la que se dotó de capacidad para realizar reuniones y coordinaciones interinstitucionales. La Comisión quedó integrada por las Secretarías de Relaciones Exteriores, Finanzas, Agricultura e Industria y Comercio, el Secretariado Técnico de la Presidencia, la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, el Banco Central de la República Dominicana y el CEDOPEX.

A mediados de 1997 la República Dominicana inició las negociaciones con los miembros del CARICOM, con vistas a la firma de un tratado de libre comercio. El

51. Véanse el capítulo X en este mismo estudio y *Reglamento para la regulación de las importaciones de los rubros agropecuarios de la Rectificación Técnica de la lista XXII de República Dominicana ante la Organización Mundial de Comercio*, Número 505-99, Santo Domingo, 24 de noviembre de 1999.

acuerdo se firmó en agosto de 1998 y se han efectuado 16 rondas de negociaciones (hasta marzo de 2000), principalmente en torno a las reglas de origen, tratamiento de las exportaciones de zonas francas y listas de productos desgravables.⁵² Los países del CARICOM suman 6 millones de consumidores y las exportaciones dominicanas representan menos del 1% del total de ventas externas. En el cuadro VI-17 se presentan cifras del comercio entre la República Dominicana y la CARICOM que permiten verificar la existencia de un flujo bastante pequeño (0.5% del intercambio total del país), por lo que se espera que, una vez en operación, el tratado contribuya a incrementar el comercio, pues se calcula que alrededor del 80% de las exportaciones dominicanas entrarían libres de aranceles a los países de la CARICOM.

Cuadro VI-17

REPÚBLICA DOMINICANA: COMERCIO CON LA CARICOM, 1990-1998

(Millones de dólares)

	Exportaciones totales	Exportaciones nacionales	Exportaciones de zonas francas	Importaciones nacionales	Saldo a/
1990	10.4	7.3	3.1	-	-
1991	6.5	4.1	2.4	2.6	1.5
1992	4.4	6.0	2.4	-	-
1993	7.6	4.0	3.6	4.1	0.0
1994	8.9	5.4	3.5	2.1	3.3
1995	12.7	7.4	5.3	41.9	-34.5
1996	16.5	11.0	5.6	18.5	-7.5
1997	21.8	9.4	12.4	17.0	-7.6
1998	23.3	11.5	11.8	-	-

Fuentes: CEDOPEX, *Estado actual de las negociaciones del acuerdo de libre comercio entre la República Dominicana y la CARICOM*, Santo Domingo, agosto 1998; y CEDOPEX, «Acuerdo de libre comercio República Dominicana-CARICOM,» notas, enero de 2000.

a/ Diferencia entre exportaciones e importaciones nacionales.

Las principales exportaciones nacionales a ese mercado son abonos, azúcar crudo de caña, café verde, productos químicos, cal y tubos flexibles; en el caso de las zonas francas, destacan el tabaco y las láminas acrílicas. Estos productos representaron 29% de las exportaciones totales a la CARICOM en el período 1990-1998. El mercado potencial es muy vasto, destacando productos como frutas, vegetales, cosméticos, jabones, envases metálicos y de cartón, muebles, ron, cacao, y

52. Para una descripción sintética de las fases iniciales de los procesos de negociación de los tratados de libre comercio con el CARICOM y Centroamérica, véase Guerrero (1998), págs. 7-10.

alimentos para animales, entre otros (Pérez Holguín, septiembre de 1997 y CEDOPEX, marzo de 2000). El turismo receptivo en el Caribe ofrece grandes posibilidades para los productos dominicanos. Jamaica y Trinidad y Tobago son los principales socios comerciales de la República Dominicana.

En la rondas de negociación se ha avanzado en diversos frentes, aunque prevalecen diferencias en cuanto a la lista negativa de productos, criterios para las normas de origen y mecanismos de salvaguardia para productos agrícolas.

El comercio de la República Dominicana con Centroamérica es también de poca monta. El intercambio de bienes en 1997 apenas alcanzó 88 millones de dólares (menos de 1% del total), con un saldo favorable a Centroamérica de 21 millones. Honduras y Costa Rica fueron los principales mercados de las exportaciones dominicanas, que consistieron en tabaco, cacao, tejidos de algodón, pieles curtidas y ácido sulfónico primordialmente. Los principales productos centroamericanos adquiridos por la República Dominicana fueron botellas y frascos de vidrio, medicinas, productos químicos, herbicidas y aceites vegetales.

Las negociaciones con Centroamérica comenzaron en noviembre de 1997 y se extendieron hasta principios de 1998. Se avanzó con rapidez en los temas sobre medidas sanitarias, propiedad intelectual y obstáculos al comercio; luego sobre medidas de salvaguardia y prácticas comerciales desleales, inversiones, promoción de la competencia y solución de controversias. Los asuntos más complicados fueron acceso a mercados, normas de origen, compras gubernamentales y procedimientos aduaneros. Con todo, el tratado fue suscrito por las partes en abril de 1998, justo antes de la II Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile.

El acuerdo ha sido ratificado por los Congresos de Costa Rica y El Salvador y están pendientes las ratificaciones de la República Dominicana y Guatemala; las reformas arancelarias en la República Dominicana son indispensables para hacer efectivos los acuerdos. Se desea llegar a una desgravación arancelaria plena en los bienes originarios de las partes, con pocas excepciones de productos y tratamiento especial para Nicaragua, en razón de su rezago económico. Este acuerdo incluye el comercio de bienes y servicios y el fomento de la inversión, y tomó en cuenta los principios de la OMC y el proceso de negociación del ALCA. Las consecuencias potenciales de este tratado son considerables; recuérdese que el Mercado Común Centroamericano (MCCA) está compuesto por cerca de 40 millones de consumidores y que sus importaciones bordean los 30 000 millones de dólares anuales. El comercio dominicano con este bloque de países ha sido hasta ahora marginal: en los últimos años la suma de exportaciones e importaciones no ha rebasado el 2% del intercambio comercial total del país.

Concluida esta parte de negociaciones, existe interés por establecer nuevos acuerdos con otros países, como Chile, Cuba, Ecuador y Venezuela. En el caso de Cuba, en marzo de 2000 concluyó la segunda ronda de negociaciones encaminadas

a fortalecer el intercambio comercial y la cooperación entre este país y la República Dominicana. En esta ronda se lograron acuerdos en materia de deporte, salud, agricultura, construcción, industria básica, pesca, ciencia, tecnología y ambiente, entre otras.⁵³ En el último trienio el comercio entre los dos países se ha incrementado significativamente, hasta alcanzar 90 millones de dólares en 1999, después de que en 1997 se iniciaron las conversaciones para normalizar las relaciones entre los dos países, meta que se logró en 1998, luego de 38 años de aislamiento mutuo.

Las negociaciones comerciales con Centroamérica y la CARICOM han servido al país para preparar la adhesión de la República Dominicana al ALCA. Como se sabe, el proceso que busca consolidar un área de libre comercio en el continente americano empezó en Miami y pretende concluir en 2005. Es crucial que el país logre la mejor inserción posible en el ALCA. De hecho, una vez firmado su acuerdo, la República Dominicana y Centroamérica decidieron crear un bloque para presentarse unidos en las negociaciones relevantes.

Mientras el aparato productivo dominicano logra reconvertirse y tornarse más competitivo, tendrá que enfrentar en los próximos años una fuerte competencia en el acceso a su mercado natural, los Estados Unidos. Es por eso que se ha puesto el énfasis en la política de negociaciones comerciales, con el fin de diversificar exportaciones y lograr mejor acceso a otros “mercados naturales”, como son la CARICOM, el MCCA y Cuba. Tal vez los esfuerzos debieran concentrarse en estos tres acuerdos, y después abordar otras áreas.

F. Deuda externa

Una de las expresiones de la medida de la gestión económica en la República Dominicana es la tendencia a la baja de la deuda externa, gracias a la política de pasivos austera impuesta desde fines de los ochenta. Ello ha reducido el peso del servicio de la deuda, y no constituye actualmente un obstáculo para el crecimiento.

El débito externo de la República Dominicana se incrementó de poco más de 2 000 millones de dólares a principios de los ochenta a 4 500 millones en 1990, lo que la ubicó como una de las más altas de América Latina en relación con el producto (en algunos años alcanzó más del 75%; véase el cuadro VI-18). A fines de 1986 el país suspendió la amortización de la deuda comercial, después de que en el bienio previo había renegociado con los acreedores un nuevo perfil temporal para su servicio. Éste se dejó de pagar en 1987 y a partir de entonces se empezaron a acumular montos considerables en mora.

El vertiginoso endeudamiento hasta mediados de los ochenta fue impulsado por las políticas expansivas que prevalecieron en los setenta y principios de los ochenta y que, como se argumenta en el capítulo III, desencadenaron crisis económicas en 1985 y en 1989. Los compromisos de pagos que enfrentaba el país por este concepto en el corto plazo implicaban una suma superior a los ingresos de divisas por exportaciones, por lo que el país fue castigado por los mercados financieros internacionales, propiciando una reducción importante del financiamiento externo en los años siguientes.

El acuerdo del gobierno con el FMI en 1991 facilitó el inicio de una nueva etapa de renegociaciones de la deuda externa. Los primeros resultados, en ese mismo año, fueron los acuerdos bilaterales sobre los adeudos con el Club de París (cumplidos oportunamente en los años siguientes), así como el arreglo de la deuda con México adquirida en el marco del protocolo de San José, que le concedió a la República Dominicana un descuento de 67% sobre su valor nominal. Posteriormente se logró un trato similar de Venezuela, al tiempo que el gobierno federal asumió los pasivos de los organismos descentralizados.⁵⁴ La reestructuración de los pagos concluyó en 1994 con la renegociación de la deuda con la banca privada internacional, lo que significó la consolidación del descenso de su carga y, en el resto de la década, dejó de imponer escollos al crecimiento de la economía.

Cuadro VI-18

**REPÚBLICA DOMINICANA:
DEUDA EXTERNA PÚBLICA Y PRIVADA, 1989-1999**

	1989	1995	1996	1997	1998	1999
Deuda global	4 181	3 999	3 807	3 572	3 537	3 636
Oficial	3 171	3 167	2 987	2 766	2 846	2 974
Multilateral	1 026	1 293	1 194	1 071	1 137	1 236
Bilateral b/	2 145	1 874	1 793	1 695	1 709	1 738
Privada	1 010	832	820	806	691	662
Banca	888	662	651	687	604	619
Proveedores	123	170	169	120	87	42

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

a/ Saldo a fines de período. Cifras revisadas, excepto para 1998, ajustadas por tasas de monedas al final del período.

b/ Incluye garantías.

54. Jaque (1997), págs. 194-195.

La adopción de una política de endeudamiento cautelosa significó una disminución del monto total de la deuda, de su nivel más alto en 1991, 4 614 millones de dólares, a menos de 3 600 millones en 1999. La reducción de la deuda externa privada (fundamentalmente de la banca) fue también significativa en los noventa, al parecer siguiendo la estrategia del sector público. Sólo en ocasiones muy particulares, como la provocada por el huracán Georges, se recibieron préstamos extraordinarios. Así, el coeficiente de deuda pública externa respecto del PIB bajó a 33% en 1995 y a 21% en 1999. Asimismo, el servicio de la deuda con relación a exportaciones de bienes y servicios se ubicó en 1999 en sólo 4.6% (véase el cuadro VI-19).

Es notable el desempeño favorable de los indicadores que se presentan en el cuadro VI-19. Como consecuencia de los choques externos y las crisis macroeconómicas de los ochenta, los indicadores sufrieron un fuerte deterioro. Sin embargo, ya en la segunda parte de los ochenta empieza a operar la política de desendeudamiento, lo que permite disminuir los coeficientes hacia fines de esa década. Ya en los noventa se advierte un extraordinario descenso del peso de la deuda, básicamente por el desempeño del sector exportador, liderado por la IZF y el turismo y porque continuó activa la política cauta de endeudamiento, así como la disminución lograda por la renegociación. Así, por ejemplo, la deuda externa, que llegó a representar casi cuatro veces de las exportaciones de bienes, disminuyó a poco más de dos tercios en 1999. De manera similar, el coeficiente de intereses netos respecto de las exportaciones se redujo más de 10 veces en los últimos 15 años y hoy esos pagos representan menos del 3% de las exportaciones. Adviértase además que no se están incluyendo las exportaciones de servicios, lo que mejoraría esos índices, pues el turismo, antes deficitario, hoy arroja saldos superavitarios crecientes.

En síntesis, la República Dominicana no ha tenido que recurrir al endeudamiento externo en proporciones importantes en los últimos 10 años. En buena medida, la causa ha sido la disposición de divisas por fuentes saludables —aunque difícilmente controlables por las políticas públicas—, como son las remesas, el turismo, la inversión extranjera directa y las zonas francas. En todo caso, el país tiene abierta la posibilidad de recurrir a endeudamiento en caso necesario, lo que se estima sería viable en la medida en que el desempeño macroeconómico ha sido satisfactorio.

Cuadro VI-19

REPÚBLICA DOMINICANA:
INDICADORES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO
(Porcentajes)

	Deuda externa total/PIB	Deuda externa total/ exportaciones de bienes a/	Intereses netos/ exportaciones de bienes a/
1970	17.3	113.1	
1980	32.0	201.3	16.4
1985	59.0	393.7	26.3
1990	51.4	283.8	4.6
1995	25.0	105.8	3.8
1998	16.9	71.5	2.9
1999	15.9	68.8	2.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, calculadas en dólares, excepto las del PIB, que se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio de mercado.

a/ Incluye zonas francas.

G. Conclusiones y recomendaciones de política

El comportamiento del sector externo de la economía dominicana en los años noventa se benefició de condiciones internacionales que le imprimieron dinamismo a las exportaciones de zonas francas y del turismo y mantuvieron un flujo creciente de remesas e inversión extranjera directa. Estos cuatro expedientes, junto con la disminución del peso de la deuda externa, contrarrestaron la atonía del sector exportador no maquilador y el elevado crecimiento de las importaciones para desactivar la restricción externa al crecimiento económico.

Al inicio del siglo XXI existen señales de que podría resurgir la vulnerabilidad externa, por lo que la política económica debería tomar las medidas necesarias para enfrentar los riesgos que se advierten. Éstos se manifiestan en el acelerado crecimiento del consumo, que contribuye a la ampliación de la brecha comercial vía mayores importaciones, y en la desaceleración de la economía mundial, en particular de la estadounidense, que reduciría los ingresos por turismo y por remesas. Parece que el auge de la inversión extranjera directa se extenderá todavía por un período de al menos tres años, en buena medida gracias a la capitalización de las empresas eléctricas. Sin embargo, queda ya poco por privatizar y es factible que en el mediano plazo mengüen estos flujos extraordinarios. En el cuadro VI-20 se presentan algunos indicadores relacionados con la posición de fragilidad externa.

En el pasado reciente el país logró compensar con creces la decadencia del aporte de divisas del sector tradicional, a través del florecimiento de la industria de zonas francas, el turismo y, últimamente, de la inversión extranjera, lo que se con-

jugó con los flujos de remesas. Sin embargo, el dinamismo de estos expedientes puede reducirse en el mediano plazo y exponer la economía a una mayor vulnerabilidad.

Cuadro VI-20

REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES DE VULNERABILIDAD DEL SECTOR EXTERNO

(Porcentajes)

	1980	1985	1990	1995	1999	Vulnerabilidad
Déficit comercial de bienes y servicios						
Millones de dólares	-647	-238	-402	-406	-1 467	Alta
Respecto del PIB	-9.3	-3.8	-4.5	-2.6	-6.6	Alta
Déficit en cuenta corriente						
Millones de dólares	-720	-108	-280	-183	-500	Media
Respecto del PIB	-10.6	-1.7	-3.2	-1.2	-2.3	Media
Exportaciones de zonas francas y turismo respecto de exportaciones de bienes y servicios	20.9	42.9	58.8	78.1	84.4	Alta
Exportaciones a principales 4 países respecto del total exportado a/				64.6	58.0	Media
Importaciones de principales 4 países respecto del total importado b/				73.6	66.8 c/	Media
Exportaciones de zonas francas respecto del total	10.9	21.7	50.7	76.9	83.2	Alta
Exportaciones nacionales de principales 4 productos respecto del total de exportaciones nacionales f/				72.9	52.7	Media
Apreciación (-) o depreciación (+) real del tipo de cambio e/	12.1	13.5	0.0	-9.5	-4.5	Media
Impuestos al comercio exterior respecto de ingresos fiscales totales	27.0	23.8	33.4	26.1	29.7	Alta
Reservas internacionales respecto de importaciones d/	2.4	3.7	1.2	1.2	0.9	Alta
Intereses deuda externa respecto de exportaciones bienes y servicios	16.4	26.3	4.6	3.8	2.4	Baja
Deuda externa/PIB	17.3	32.0	59.0	51.4	25.0	Baja

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

a/ 1995: Estados Unidos, Países Bajos, Puerto Rico, República de Corea; 1999: Estados Unidos, Bélgica, Puerto Rico, Haití.

b/ Estados Unidos, Venezuela, México, Japón. No incluye zonas francas.

c/ Corresponde a 1998.

d/ Reservas brutas divididas entre importaciones mensuales.

e/ Respecto de 1990, en porcentajes.

f/ En 1995 son ferroníquel, azúcar, café y cacao. En 1999 son ferroníquel, azúcar, tabaco y frutas.

Existen varios frentes para afrontar la vulnerabilidad. Uno que se estima esencial es la diversificación productiva de las exportaciones, en vista de que: 1) las de zonas francas están desacelerándose; 2) los precios relativos (y en algunos casos absolutos) y la demanda de productos básicos como el café, azúcar, cacao y el níquel van a la baja, y 3) hay una excesiva competencia internacional en un mundo globalizado. También se precisa diversificar geográficamente las exportaciones, que hoy se concentran en el mercado de los Estados Unidos. La ampliación de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe hasta el año 2008 no debería ser motivo para olvidar la necesidad de desarrollar la competitividad del sector manufacturero no maquilador.

La oferta de exportaciones se ha modernizado en algún grado, como en la agroindustria o en la fabricación de muebles pero, en esencia, prevalece un modelo dual que parece profundizarse cada vez más; por una parte, las exportaciones de zonas francas, modernas, con demanda estable y acceso al financiamiento; por otra, una estructura exportadora basada en bienes primarios de escaso valor agregado industrial. Por ejemplo, en frutas y vegetales se podrían redoblar esfuerzos previos para incursionar en los mercados internacionales, con productos que tengan incorporado un mayor valor agregado. Con todo, no se espera que repunten las exportaciones tradicionales en el corto-mediano plazo.

En el caso del azúcar, la reciente concesión de los ingenios a grupos privados nacionales y extranjeros podría fructificar en un aumento de la competitividad de la industria, que vendría a dar un alivio a los problemas que atraviesa (véase el capítulo IX). En cualquier caso, se requiere desarrollar proyectos de exportación en otras áreas, que tengan mejores expectativas de mercado y precio y tratar de posicionar al país en nichos no explorados hasta ahora. En ese sentido, se podría pensar en preparar un diagnóstico que permitiera identificar en qué ramas de la industria existe capacidad de sustitución eficiente de importaciones con articulación interna en el corto plazo y con relativamente pocos esfuerzos de financiamiento y tecnología.

En el fomento de las exportaciones se podrían buscar medidas tendientes a fortalecer de manera estructural la competitividad exportadora, por ejemplo a través de apoyo tecnológico, capacitación, mercadeo, minimizando los subsidios. No se debe olvidar que, a pesar de la extensión de los beneficios de la ICC, el país enfrenta una competencia internacional abierta, por lo que debe competir con calidad, precio y oportunidad. Se deben desarrollar proyectos de exportación en otras áreas, que podrían identificarse a partir del diagnóstico que se propone en el párrafo anterior.

La desaceleración de las exportaciones textiles y de la confección plantean la necesidad de emprender un proceso de diversificación productiva, verticalización

y mayor articulación de la industria de zonas francas. Las grandes empresas en este negocio se orientan cada vez más al mercadeo —comercialización—, dejando espacio al industrial local para que se encargue de la manufactura, la adquisición de materia prima y otras actividades, lo que, en principio, podría contribuir a fortalecer o crear eslabonamientos verticales, a generar un mayor valor agregado, aunque también se requerirían recursos adicionales para capital de trabajo. Las alternativas de diversificación geográfica lucen complejas; el mercado natural preponderante seguirá siendo el de Norteamérica; Europa está muy distante y es más difícil de penetrar, pues los estándares de calidad son más estrictos y existen proveedores competitivos como la India y Pakistán, que están muy bien asentados en el mercado europeo.

La creación de una zona de libre comercio en América y la firma de tratados comerciales precisa avanzar en las reformas arancelarias para lograr una estructura tarifaria más acorde con la de los socios del continente; el aterrizaje podría ser violento si se hace más cerca del año 2005, cuando está prevista la constitución del ALCA. El punto principal de la discusión es lograr una reducción de la protección efectiva e introducir medidas de compensación fiscal, como el aumento del ITBIS y una mayor fiscalización y mejor administración tributaria, de forma que el resultado neto no desequilibre las finanzas públicas, y de paso ocasione un aumento de la presión tributaria del país.

En este sentido cabe apuntar el dilema que podría enfrentar en la práctica la apertura arancelaria. En principio, una consecuencia inmediata de la desgravación sería un aumento importante en la ya de por sí elevada tasa de crecimiento de las importaciones. El efecto en la dinámica exportadora es más factible que se produzca en el mediano plazo, dado el nivel relativamente bajo de competencia y la exigua oferta exportable incremental. Las medidas fiscales compensatorias tendrían impacto en un segundo momento, por lo que, en el corto plazo, la liberalización podría activar la fragilidad latente del sector externo pues, además, parece difícil que el crecimiento del turismo, zonas francas o remesas puedan compensar el cambio en la elasticidad producto de las importaciones. En todo caso, debe quedar abierto el expediente de propiciar un mayor crecimiento de las exportaciones nacionales.

La estructura de los ingresos del comercio exterior es hoy más simple y transparente, en la medida en que prácticamente se han eliminado la sobretasa a las importaciones y otros cobros que distorsionaban el régimen comercial. Sin embargo, es indudable que la dependencia fiscal respecto de la recaudación por impuestos a las importaciones es una pieza fundamental de la vulnerabilidad fiscal, lo que se opone a la profundización de las reformas comerciales. En tal sentido, la pregunta no es si deben reducirse los niveles y la dispersión de los aran-

celes actuales (sobre lo cual hay acuerdo general) sino, más bien, a través de qué mecanismos es posible compensar la pérdida de ingresos fiscales que acarrearía una reforma arancelaria como la que se encuentra actualmente en el Congreso, por una parte, y cómo “proteger” temporalmente los sectores industriales que se verían más afectados con la reducción o eliminación de tarifas a la importación, por la otra.

La reforma arancelaria tendrá que implementarse, más temprano que tarde, en virtud de la inminente entrada en operación de los tratados comerciales firmados con Centroamérica y la CARICOM. Es de esperar que las ramas industriales menos competitivas sufran el efecto de la desgravación y enfrenten dificultades para competir exitosamente en el mercado internacional. Por tanto, no estaría de más prever medidas de apoyo o programas para impulsar la reconversión productiva de la industria con vistas a exportar y a enfrentar la competencia internacional con mejores armas, por ejemplo la puesta en marcha de la nueva ley de fomento de las exportaciones, cuyo reglamento no ha sido publicado. Como se dijo, el estrangulamiento externo podría endurecerse al implementarse la reforma arancelaria, pues podría acrecentarse aún más el déficit comercial, de no existir medidas para elevar la competitividad del aparato productivo interno.

El uso de las remesas para financiar el auge del consumo puede provocar presiones inflacionarias y sobre el equilibrio externo, pues parte de este consumo se ejerce en bienes importados. Una alternativa para hacer un uso más eficiente de estos recursos es poner en práctica esquemas y mecanismos para financiar proyectos productivos de pequeña escala o estimular el ahorro interno.

A diferencia del pasado, el peso de la deuda externa es relativamente pequeño, gracias a la disminución de su monto, tanto privada como pública. En caso de que se reactivara la restricción de balanza de pagos, por ejemplo por el crecimiento del déficit comercial, se podría acudir al endeudamiento, cuidando no disparar la carga del servicio de la deuda. El acceso al financiamiento externo que el propio país ha evitado durante mucho tiempo debería considerarse válido para promover el desarrollo económico y social de la República Dominicana.

Anexo 1

República Dominicana: crecimiento y restricción de la balanza de pagos

En la literatura sobre crecimiento económico de las últimas dos décadas se han venido desarrollando modelos que enfatizan el papel de la balanza de pagos como un importante determinante del crecimiento de largo plazo. Al centrarse en los factores de la oferta, la llamada Nueva Teoría del Crecimiento deja fuera elementos de la demanda que pueden ser de gran relevancia en la trayectoria del crecimiento económico, especialmente para países en desarrollo. Así, los modelos de brechas, concebidos a partir de los trabajos de Chenery (Chenery y Strout, 1966), así como los modelos con restricción de balanza de pagos, derivados del trabajo pionero de Harrod (Harrod, 1933) son ejemplos de enfoques alternativos a la escuela neoclásica, que han demostrado su utilidad para el análisis de política económica y simulación de escenarios de crecimiento.

En este anexo se construye un modelo analítico simple de determinación del producto, bajo el supuesto de que existe restricción de balanza de pagos al crecimiento de largo plazo. El modelo aplicado al caso dominicano es una adaptación del propuesto por Thirwall en 1979, en el que se asume que el déficit en cuenta corriente (o comercial) de la balanza de pagos no puede ser financiado por siempre, y en el que se muestra que la falta de divisas puede poner un límite a la tasa de expansión de la economía (Thirwall, 1979, Moreno, 1998).

El objetivo del ejercicio es encontrar una expresión funcional para la tasa de crecimiento del producto que sea compatible con una medida de equilibrio en el sector externo. Inicialmente suponemos que las exportaciones e importaciones de bienes y servicios dependen de sus respectivas demandas y precios relativos. Es decir,

$$X = f_0 (P^*E/P, Y^*)$$

$$M = f_1 (P/P^*E, Y)$$

donde X es el volumen de exportaciones, M el volumen de importaciones, Y es el producto nacional, Y* es la demanda internacional, P es el precio interno, P* es el

precio internacional y E es el tipo de cambio nominal (pesos por dólar); el cociente P^*E/P (o su inversa) se puede identificar con el tipo de cambio real.

Expresando las relaciones de arriba en logaritmos, tenemos las siguientes expresiones:

$$(1) \quad x = a(p^* + e - p) + b y^*$$

$$(2) \quad m = d(p - p^* - e) + g y$$

En (2) a y d son las elasticidades precio de las exportaciones e importaciones, respectivamente (con $a > 0$, $d > 0$); b y g son las elasticidades producto de las exportaciones e importaciones, respectivamente (con $b > 0$, $g > 0$).

El equilibrio externo se define como la identidad entre las tasas de crecimiento de exportaciones e importaciones. El nivel inicial del saldo de la balanza comercial puede ser cero, positivo o negativo. Si el nivel inicial es cero, la condición de equilibrio garantiza que así se mantenga en el largo plazo. Si el nivel inicial es positivo, la condición de equilibrio implica un superávit creciente (esta situación se ajustaría mejor al caso de países desarrollados; sería poco frecuente en países en desarrollo). Si es negativo, la brecha tendería a aumentar, lo que precisaría de flujos de divisas provenientes de otras fuentes (inversión extranjera directa, remesas) para equilibrar la cuenta corriente. Este es el caso que se ajusta a la República Dominicana, como se verá en seguida.

El equilibrio externo queda entonces definido como

$$(3) \quad p + x = p^* + e + m$$

sustituyendo (1) y (2) en (3) y despejando para y :

$$(4) \quad y = 1/g [(p^* + e - p)(a + d - 1) + b y^*]$$

despejando y^* de (1) y sustituyendo en (4):

$$(5) \quad y = 1/g [x + (p^* + e - p)(d - 1)]$$

La ecuación (5) indica que la tasa de crecimiento del producto depende de la tasa de crecimiento de las exportaciones, los términos del intercambio y las elasticidades precio y producto de las importaciones. Si, para efectos ilustrativos, suponemos que los precios internos y externos crecen a la misma tasa y que el tipo de cambio nominal está en equilibrio, la ecuación (5) se reduce a

$$(6) \quad y = x/g$$

La expresión (6) indica que la tasa de expansión de la economía depende de aquélla de las exportaciones y de la elasticidad producto de las importaciones. En esencia, la ecuación nos dice que una elasticidad producto muy elevada puede constituir un obstáculo al crecimiento económico, a menos que el dinamismo de las exportaciones pueda compensarla, o que existan mecanismos alternos generadores de divisas, como ocurre en el caso dominicano con la inversión extranjera y las remesas.

Utilizando la ecuación (2) se calculó la elasticidad ingreso de las importaciones. La ecuación se estimó de manera secuencial para el período 1950-1998 (véase el cuadro VI-21). Los resultados sirvieron para estimar la tasa de crecimiento del

Cuadro VI-21

**REPÚBLICA DOMINICANA: ELASTICIDAD PRODUCTO
DE LAS IMPORTACIONES Y CRECIMIENTO DEL PRODUCTO**

Período	Elasticidad del producto respecto de importaciones		Crecimiento del producto con equilibrio externo	Crecimiento observador del producto
1950-1980		1.17	2.9	5.7
1951-1981		1.17	3.1	5.6
1952-1982		1.17	1.5	5.3
1953-1983		1.18	1.4	5.2
1954-1984		1.21	2.1	5.3
1955-1985		1.19	1.0	5.0
1956-1986		1.22	1.6	5.0
1957-1987		1.80	1.1	4.9
1958-1988		1.71	0.6	4.8
1959-1989		1.76	1.1	4.8
1961-1991		1.67		4.6
1962-1992		1.24		
1963-1993	1.46	2.03	2.9	4.5
1964-1994	1.56	2.18	2.8	4.5
1965-1995	1.68	2.15	2.8	4.4
1966-1996	1.06	2.01	3.5	5.0
1967-1997	1.14	2.19	3.5	4.9
1968-1998	1.01	2.00	3.5	5.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

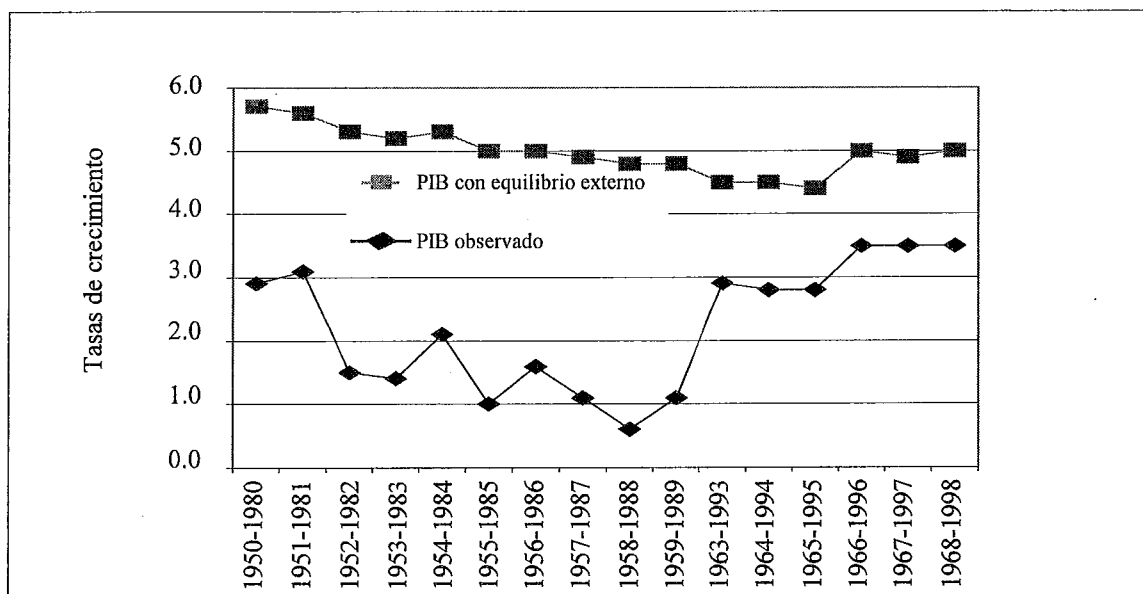
Nota: A partir de 1993 se muestran dos valores para la elasticidad ingreso de las importaciones. El primero se calcula incluyendo las exportaciones de zonas francas, y el segundo sin considerarlas. Las tasas de crecimiento del producto se calcularon con las elasticidades obtenidas de las ecuaciones que incluyen el comercio de las zonas francas.

producto compatible con el equilibrio del sector externo (y^e). Ésta se comparó con la tasa de crecimiento realizada efectivamente y la diferencia equivaldría a la brecha de crecimiento. El hecho de que en la realidad el crecimiento del producto esté muy por encima de su nivel compatible con el equilibrio externo se debe justamente a la presencia de fuentes de divisas suficientes que desactivaron la restricción externa en los noventa. Nótese que cuando se incluye el comercio de las zonas francas, la elasticidad disminuye considerablemente, como consecuencia de que la IZF genera divisas netas, mientras que la industria nacional manifiesta déficit crecientes, ya que las importaciones de bienes de capital y materias primas de esta actividad no son compensados por exportaciones.

En el gráfico VI-7 se advierte que la tasa de crecimiento observada es persistentemente mayor que la compatible con el equilibrio externo. En otras palabras, la economía dominicana ha podido crecer por encima de su capacidad de equilibrio dado por su desempeño comercial, en virtud de que la brecha existente se ha podido subsanar a partir de los ingresos de divisas provenientes de las remesas y la inversión extranjera directa. De no existir estas u otras fuentes de divisas (como el endeudamiento, que no jugó en los noventa), la economía dominicana habría enfrentado un techo de crecimiento mucho menor.

GRÁFICO VI-7

REPÚBLICA DOMINICANA: CRECIMIENTO DEL PIB OBSERVADO
Y DEL PIB CON EQUILIBRIO COMERCIAL EXTERNO



Bibliografía

Aristy Escuder, Jaime (1999), *Liberalización de la balanza de pagos: efectos sobre el crecimiento, el empleo y la productividad. El caso de la República Dominicana*, mimeo, Santo Domingo, junio.

Banco Central de la República Dominicana (2000), *Informe de la economía dominicana, enero-diciembre 1999*, Santo Domingo, febrero.

Banco Mundial (2000a), *Acuerdo sobre comercio de bienes, y servicios y cooperación económica*, Santo Domingo, marzo.

_____ (2000b), *Acuerdo libre comercio República Dominicana-CARICOM*, notas, enero.

_____ (1999a), *Estudio de la oferta exportable de la República Dominicana. Sectores muebles y artículos mobiliarios y manufactura textil*, Santo Domingo.

_____ (1999b), *Principales logros obtenidos agosto 1996-agosto 1999*, Santo Domingo, agosto.

_____ (1998), *Estado actual de las negociaciones del acuerdo de libre comercio entre la República Dominicana y la CARICOM*, Santo Domingo.

_____ (1987), *Dominican Republic: an Agenda for Reform*, Reporte número 5965-DO, enero.

_____ (1985), *Dominican Republic; economic prospects and policies to renew growth*.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, marzo.

_____ (2000), *The fiscal impact of trade liberalization and commodity price fluctuation: the Case of Dominican Republic, 1980-1998* (LC/MEX/R.426), México, febrero.

_____ (1999), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* (LC/G.2088-P), Santiago de Chile, diciembre.

Coutts, K, Guillian, H. y Pellerano, F. (1986), "Stabilisation programmes and structural adjustment policies in the Dominican Republic," *Labor and Society*, Vol. 11, No. 3, septiembre.

Chenery, H. y Strout, A. (1966), "Foreign assistance and economic development", *American Economic Review*, Vol. 56.

Dauhajre, Andrés y otros (1996), *Programa macroeconómico de mediano plazo para la República Dominicana*, Fundación Economía y Desarrollo, Santo Domingo.

Despradel, Carlos (1997), "Importancia de las remesas para la economía dominicana," ponencia presentada en el seminario *La comunidad dominicana en los Estados Unidos y su importancia en la economía nacional*, agosto, Santo Domingo, República Dominicana.

Dirección General de Aduanas (1999), *Aduanas en cifras*, boletín estadístico, Secretaría de Estado de Finanzas, diciembre.

Dore Cabral, Hernández Medina, Carlos y Esther (coordinadores), *La voluntad de la nación, propuestas aprobadas en la primera etapa del Diálogo Nacional*, Ed. Alfa y Omega, Santo Domingo, República Dominicana.

El Nuevo Programa Económico (1990), septiembre.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (1999), *Dominican Republic, Selected issues*, IMF Staff Country Report No. 99/117, Washington, D. C., octubre.

Guilliani, Héctor y Schenone, Osvaldo H. (1990), "Reforma tributaria en República Dominicana, impuesto sobre el comercio internacional," *Tributación, Addenda*, Nos. 61 y 62, Santo Domingo, República Dominicana, octubre-diciembre.

Guerrero, Maritza Amalia (1998), "Los nuevos escenarios de negociación comercial y los compromisos suscritos por la República Dominicana," Seminario sobre instrumentos técnicos y legales del comercio internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 6 de mayo.

Harrod, R. (1933), *International Economics*, Cambridge University Press, UK.

INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) (1998), *Carta Mensual*, número 26, Buenos Aires, septiembre.

Jaque García, Rodrigo (1997), "Impacto del tipo de cambio real en la economía dominicana, antecedentes y perspectivas," en Banco Central de la República Dominicana, *Nueva literatura económica dominicana*, Santo Domingo.

Lizardo, Magdalena y Rolando Guzmán (s/f), "La reforma arancelaria: elementos para su racionalización", ONAPLAN, documento de trabajo.

Morales, Marcos y Pérez, Carmen (1999), "Informaciones sobre el comercio exterior y los principales indicadores económicos de la República Dominicana," CEDOPEX, mayo.

Moreno Brid, Juan C. (1998), "Balance of Payments constrained economic growth: the case of Mexico", *BNL Quarterly Review*, No. 207, diciembre.

Moya Pons, Frank (1992), *Empresarios en conflicto, políticas de industrialización y sustitución de importaciones en la República Dominicana*, Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales, Santo Domingo.

_____ (1999), *Breve historia contemporánea de la República Dominicana*, Fondo de Cultura Económica, México.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (1996), *Examen de las políticas comerciales*, Informe de la Secretaría (WT/TPR/S/11), 3 de enero.

Pérez Caldentey, Esteban (1999), "Acuerdos comerciales regionales y desempeño macroeconómico," *Cuadernos del SELA* 57, septiembre-diciembre.

Pérez Holguín, Carmen (1997), "Integración de la República Dominicana al CARICOM", CEDOPEX, Santo Domingo, septiembre.

Poder Ejecutivo (1998), *Proyecto de reforma arancelaria y compensación fiscal*, propuesta enviada al Congreso Nacional, noviembre.

Thirwall, A. P. (1979), "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rates differences", *Banca Nazionale di Lavoro Quarterly Review*, vol. XXXII, No. 128.

US Commerce Department Report (1999), Dominican Republic: Foreign Trade Barriers.

WTO (1996), Trade Policy Review. Dominican Republic, Minutes of Meeting (WT/TPR/M/11), abril.

Capítulo VII

Política y desarrollo social

Introducción

El dinamismo económico de la República Dominicana durante el último decenio ha hecho de este país un caso sui géneris en la región latinoamericana y caribeña y ha abierto las posibilidades de replantearse aspectos centrales de su política social, tradicionalmente relegada. Sin embargo, las desigualdades y los retrasos sociales acumulados a lo largo de su historia han sido de tal magnitud que los progresos alcanzados en los últimos años no han bastado. Esta situación se pone de relieve al comparar el grado de desarrollo social que ha alcanzado la República Dominicana con el de otros países de América Latina y, en particular, con los del Caribe.

Aunque la incidencia de la pobreza siga siendo importante, ha cedido sensiblemente gracias al crecimiento sostenido de la economía —y del empleo— de los últimos años. En la República Dominicana, las desigualdades y la exclusión de los beneficios del progreso económico destacan todavía entre los aspectos más negativos de su realidad social. En esta situación subyace el funcionamiento de los mercados laborales, que se han caracterizado por altas tasas de desocupación, baja calificación de la mano de obra y remuneraciones exiguas, además de dispersas. Esa situación, junto con factores de orden político, explican históricamente una emigración importante al exterior —masculina y femenina— en busca de mejores condiciones de vida. Así, se han paliado presiones en los mercados laborales y se han generado a la vez, en contrapartida, cuantiosas divisas para el país en forma de remesas que han aliviado la pobreza de las familias receptoras.

También destaca la insuficiente cobertura y la deficiencia en la calidad de muchos de los servicios sociales básicos. Los esfuerzos de las últimas administraciones por mejorar esta situación no han vencido del todo la inercia heredada —configurada por las singularidades históricas del país—, que se resume entre otros rasgos en un gasto social todavía bajo y en una marcada debilidad de las instituciones encargadas de instrumentar la política social. Como se verá a lo largo de las siguientes páginas, en los años más recientes se ha avivado la vocación social del gobierno, al avanzarse simultáneamente en ambos sentidos: tanto elevando el gasto público como introduciendo reformas en el aparato estatal tendientes a modernizarlo y elevar así su eficacia. Se han dado progresos importantes,

cuyas causas conviene precisar. En los hechos, el fortalecimiento de los gastos sociales no ha obedecido tanto al incremento en su participación en las erogaciones públicas como al ritmo elevado de desarrollo económico y al aumento del gasto público en el producto. El gasto social por habitante creció 41% en términos reales de compararse los períodos 1990-1991 y 1996-1997, y tres cuartas partes de este aumento correspondió al efecto de los dos factores señalados.¹ Esa cifra no es en modo alguno desdeñable, sobre todo si se toma en consideración que el gasto social en la República Dominicana no sufrió los retrocesos característicos en casi toda América Latina durante la década de los ochenta.

A. Los rasgos destacados de la situación social

La evolución del sector social dominicano en los dos decenios en que se centra este estudio se inscribe en una trayectoria de largo plazo caracterizada por mejoras importantes en gran parte de sus indicadores, aunque sobre la base de un punto de partida tan exiguo que subsisten notables rezagos y desigualdades. En efecto, la República Dominicana ha compartido con el resto de los países de América Latina y el Caribe muchas de las mejoras sociales que han resultado de la difusión de los avances científicos y tecnológicos que caracterizaron la segunda mitad del siglo XX y, en general, de la elevación de los niveles de vida. En materia de salud pública, por ejemplo, resulta elocuente la baja pronunciada en las tasas de mortalidad, en particular la infantil, que pasó de 150 a 30 por cada mil nacidos vivos entre 1950 y el año 2000, así como la mayor esperanza de vida al nacer, que subió de 46 años a 72. En materia educativa, los logros también han resultado destacados, con bajas importantes, de 57% a 15% en la tasa de analfabetismo y en niveles mucho más elevados (casi el doble) de matriculación. La vivienda, los servicios básicos y, en general, los niveles medios de ingresos de la población, tuvieron mejoras igualmente significativas, aparejadas al proceso de urbanización del país; hace 50 años un tercio de la población vivía en ciudades; hoy la proporción se ha invertido y sólo un tercio vive en el campo.

En este sentido, un factor que ha pesado más en la evolución de este país ha sido el hecho de haber sostenido un crecimiento muy dinámico de su producto interno por habitante, factor en el que ha destacado este país, sobre todo en los últimos años. El efecto acumulado de crecimiento del PIB por habitante ha sido de casi dos veces y media en 50 años, y de 50% en tan sólo los últimos 10 años.² (Véase el cuadro VII-1.)

1. Véase CEPAL (1999b), cuadro IV.A.3a., pág. 116.

2. Fuera de períodos relativamente cortos de recesión, asociados generalmente a embates externos y a programas de ajuste (por ejemplo, la caída de 6% del PIB en 1990), en el largo plazo la economía dominicana ha resultado ser más dinámica que el promedio de América Latina y el Caribe. Incluso en la llamada *década perdida* de los años ochenta, mientras que el PIB por habitante regional se contrajo 8.5%, el dominicano tan sólo se estancó. En realidad, entre 1980 y 1989 se había acumulado un aumento de 7.8%, ganancia que, sin embargo, se perdió, aunque sólo temporalmente, durante la crisis de 1990-1991.

Cuadro VII-1

REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS

Período	Esperanza de vida al nacer (años)	Mortalidad infantil a/	Fecundidad b/	Analfabetismo c/	Tasa de escolaridad d/	Población rural	Variación media anual PIB/ hab. e/
1950-1955	46.0	149.4	7.4	50.8	...	...	2.8
1955-1960	50.0	132.2	7.4	40.0	...	...	1.3
1960-1965	53.6	117.0	7.3	34.9	40.7	63.9	-0.6
1965-1970	57.0	105.0	6.7	33.6	43.9	62.0	4.0
1970-1975	59.9	93.5	5.6	32.6	51.1	58.1	6.0
1975-1980	62.1	84.3	4.7	31.8	57.1	52.6	2.8
1980-1985	65.7	71.5	3.9	25.5	63.0	47.5	-0.8
1985-1990	68.2	55.0	3.5	18.2	66.0	43.0	0.6
1990-1995	69.6	42.0	3.1	17.3	...	39.5	2.6
1995-2000	71.0	33.6	2.8	17.0	72.0 f/	37.0	6.3 g/
2000-2005	72.3	30.0	2.6	15.5 h/	...	34.5	

Fuente: CEPAL, *Indicadores sociales básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe, Edición del bienio 1998-1999*.

a/ Defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos.

b/ La tasa global de fecundidad es el número de hijos que en promedio tendría cada mujer de una cohorte hipotética de mujeres, que durante el período fértil tuvieran sus hijos de acuerdo con las tasas de fecundidad por edades de la población de estudio y no estuvieran expuestas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el término del período fértil.

c/ Porcentaje de la población de 15 y más años de edad.

d/ Porcentaje de la población matriculada de 6 a 23 años con respecto al grupo de población en edad correspondiente. Incluye los ciclos I, II y III y la educación diversificada.

e/ Tasa de crecimiento promedio anual por quinquenio del PIB por habitante.

f/ Dato correspondiente al año 1997 de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura.

g/ Dato correspondiente a los años 1996-1999.

h/ Dato correspondiente al año 2000 de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura.

Sin embargo, como se señaló en la introducción, los niveles de partida de estos progresos en el ámbito social fueron sumamente modestos, además de que los promedios nacionales esconden grandes desigualdades entre zonas urbanas y rurales, regiones geográficas y estratos de ingreso de la población. Por otra parte, avances semejantes o superiores en muchos de los indicadores sociales se alcanzaron prácticamente en todo el mundo, por lo que en la actualidad la situación.

En efecto, de acuerdo con el índice de desarrollo humano (IDH) que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dentro del Caribe, donde existen países con un alto desarrollo social –como son la mayoría de las islas anglófonas, Puerto Rico, con su situación excepcional, y Cuba–, la República Dominicana muestra indicadores a la zaga, con la excepción de Haití. En el ámbito latinoamericano, la República Dominicana mantiene, sin embargo, un grado todavía intermedio de avance social, por encima de Bolivia y de los paí-

ses centroamericanos (excluida Costa Rica), pero por debajo de todos los demás. A escala mundial, ha permanecido en torno al lugar 88, de los 174 países considerados, también como país de desarrollo humano mediano.³ (Véase el cuadro VII-2.)

Cuadro VII-2

**REPÚBLICA DOMINICANA: POSICIÓN REGIONAL DEL
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO**

País	Valor del índice de desarrollo humano (IDH)	Índice de esperanza de vida (1997)	Índice de escolaridad (1997)	Índice del PIB (1997)
América Latina y el Caribe	0.756	0.74	0.82	0.71
América Latina				
34 Chile	0.844	0.83	0.89	0.81
39 Argentina	0.827	0.80	0.91	0.77
40 Uruguay	0.826	0.82	0.91	0.75
45 Costa Rica	0.801	0.85	0.85	0.70
48 Venezuela	0.792	0.79	0.84	0.75
49 Panamá	0.791	0.81	0.85	0.71
50 México	0.786	0.79	0.83	0.74
57 Colombia	0.768	0.76	0.84	0.70
58 Cuba	0.765	0.84	0.88	0.57
72 Ecuador	0.747	0.74	0.85	0.65
79 Brasil	0.739	0.70	0.83	0.70
80 Perú	0.739	0.72	0.85	0.64
83 Belice	0.732	0.83	0.74	0.63
84 Paraguay	0.730	0.74	0.83	0.61
88 República Dominicana	0.726	0.76	0.77	0.65
107 El Salvador	0.674	0.74	0.73	0.56
112 Bolivia	0.652	0.61	0.79	0.56
114 Honduras	0.641	0.74	0.66	0.52
117 Guatemala	0.624	0.65	0.60	0.62
121 Nicaragua	0.616	0.50	0.71	0.63
Caribe				
29 Barbados	0.857	0.86	0.92	0.80
31 Bahamas	0.851	0.81	0.88	0.85
38 Antigua y Barbuda	0.828	0.83	0.89	0.76
46 Trinidad y Tabago	0.797	0.81	0.87	0.71
51 Saint Kitts y Nevis	0.781	0.75	0.86	0.73
52 Granada	0.777	0.78	0.90	0.65
53 Dominica	0.776	0.82	0.88	0.63
58 Cuba	0.765	0.84	0.88	0.57
64 Suriname	0.757	0.75	0.86	0.66
75 San Vicente y las Granadinas	0.744	0.80	0.81	0.63
81 Santa Lucía	0.737	0.75	0.79	0.67
82 Jamaica	0.734	0.83	0.78	0.59
88 República Dominicana	0.726	0.76	0.77	0.65
99 Guyana	0.701	0.66	0.87	0.58
152 Haití	0.430	0.48	0.39	0.42

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1999.

3. Sólo temporalmente, entre 1993 y 1995, descendió a la clasificación 96 o 97, como resultado diferido del retroceso que sufrió esta economía en 1990, que se extendió a 1999.

Sin embargo, su situación mejora en cierto grado —a la posición 75— al considerar los indicadores relativos a la participación de la mujer en la vida económica, social y política —el llamado IDH relativo al género—, que incluye la mayor tasa bruta de matriculación femenina, superior a la de los varones. En este campo la República Dominicana presenta progresos sobre países con grado de desarrollo económico y social comparable.⁴

Aun en circunstancias de dinamismo económico, la generación de empleo suficientemente remunerado no ha bastado, por lo que ha sido continua la emigración en busca de mejores condiciones de vida (se estima en un millón los dominicanos residentes en el exterior, alrededor de 800 000 en los Estados Unidos). Por su parte, las remesas de los emigrados, valoradas en un monto mayor de 1 500 millones de dólares al año, permiten escapar a muchas familias receptoras de condiciones de pobreza. La fuerte emigración y su contrapartida de remesas constituyen, pues, otro rasgo distintivo de la situación de la República Dominicana, rasgo que, sin embargo, cada vez se generaliza más, sobre todo en los países del Caribe.

En este mismo sentido, el crecimiento económico, que se ha acentuado en los últimos años, no se ha reflejado tanto en mejoras importantes en la distribución del ingreso como en una reducción de los niveles de pobreza, lo cual constituye otro de los rasgos de la situación social del país. Esta característica la comparte parcialmente con Chile, que ha sido el caso más señalado de reducción de pobreza con alta desigualdad, aunque cabría notar que es uno de los pocos países latinoamericanos en que el reparto del producto no experimentó deterioro en las últimas dos décadas. Una de las causas del limitado efecto redistributivo del gasto social acaso se relaciona con sus niveles bajos (han oscilado entre sólo 4% y 5% del PIB, o bien entre 34% y 42% del gasto público total) y con el hecho de que sus efectos sólo maduran en el largo plazo. La República Dominicana se ha caracterizado por tener una carga tributaria de nivel intermedio dentro de la región y un gasto social bajo. (Véase el cuadro VII-3.)

A continuación se presentarán los distintos indicadores de la situación de la distribución del ingreso y la pobreza para posteriormente pasar a examinar las causas subyacentes de ella, tanto con respecto al funcionamiento de los mercados laborales como a la atención que merece el desarrollo de los sectores sociales.

4. Esta posición se fortalece todavía más si se incluye el porcentaje de mujeres que ocupan escaños parlamentarios y puestos ejecutivos, administrativos, técnicos y profesionales (el llamado índice de potenciación de género). Véase PNUD (1999). Más aún, el hecho de que en este país exista la Secretaría de Estado de la Mujer, con rango ministerial, resulta excepcional en la región.

REPÚBLICA DOMINICANA: GASTO PÚBLICO TOTAL Y GASTO SOCIAL CON RESPECTO AL PIB, 1980-1999

(Porcentajes)

	Gasto público/ PIB	Gasto social/ gasto públic	Gasto social/ PIB	Educación, deportes y recreación/PIB			Salud y asistencia social/PIB			Vivien- da/ PIB	Agua y alcantari- llado/ PIB	Otro gasto social/PIB a/
				Total	Educación	Deportes y recreación	Total	Salud	Asistencia social			
1980	12.4	33.7	4.2	1.7	1.6	0.1	1.6	0.9	0.7	0.2	0.3	0.5
1981	11.6	36.6	4.2	1.9	1.7	0.2	1.6	0.9	0.7	0.1	0.2	0.4
1982	9.8	37.5	3.7	1.7	1.6	0.1	1.5	0.8	0.7	0.1	0.1	0.4
1983	10.4	37.3	3.9	1.7	1.5	0.2	1.5	0.8	0.7	0.2	0.2	0.3
1984	8.9	40.3	3.6	1.5	1.4	0.2	1.4	0.7	0.7	0.0	0.1	0.5
1985	9.7	33.8	3.3	1.4	1.2	0.2	1.3	0.7	0.6	0.1	0.1	0.4
1986	10.2	33.9	3.5	1.6	1.3	0.3	1.3	0.7	0.6	0.1	0.1	0.4
1987	11.7	35.3	4.1	1.2	1.1	0.1	1.2	0.7	0.5	0.9	0.4	0.4
1988	11.8	38.9	4.6	1.3	1.2	0.1	1.3	1.0	0.4	1.0	0.6	0.3
1989	11.4	42.8	4.9	1.2	1.1	0.1	1.4	0.9	0.5	1.4	0.6	0.3
1990	9.5	39.6	3.8	1.0	0.9	0.1	1.3	0.9	0.4	0.7	0.5	0.2
1991	8.5	37.2	3.1	0.8	0.8	0.1	0.9	0.7	0.2	0.5	0.7	0.2
1992	11.8	35.2	4.2	1.2	1.1	0.1	1.1	0.9	0.2	0.5	1.1	0.3
1993	13.2	38.7	5.1	1.5	1.3	0.2	1.6	1.1	0.5	0.5	1.2	0.3
1994	12.3	42.6	5.3	1.7	1.5	0.2	1.4	1.1	0.3	0.6	1.3	0.3
1995	11.1	39.7	4.4	1.6	1.5	0.1	1.2	0.9	0.3	0.5	0.8	0.3
1996	11.4	39.5	4.5	1.7	1.5	0.1	1.5	1.0	0.4	0.4	0.6	0.4
1997	12.7	38.4	4.9	1.9	1.8	0.2	1.7	1.1	0.6	0.2	0.5	0.5
1998	12.8	38.4	4.9	2.1	2.0	0.1	1.6	1.1	0.5	0.3	0.4	0.6
1999	13.0	40.3	5.2	2.2	2.1	0.1	1.9	1.2	0.7	0.3	0.4	0.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Banco Central de la República Dominicana (BCRD) y de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES)

a/ Incluye el gasto social en trabajo, servicios municipales y servicios a la comunidad

1. La distribución del ingreso y la pobreza

Dentro del ámbito latinoamericano, que destaca por tener una estructura distributiva de las más desiguales del mundo, la República Dominicana ocupa una posición media, si bien uno de los rasgos de mayor desventaja en este campo es la gran brecha urbano-rural. Según estimaciones de la CEPAL, en 1997 el ingreso promedio de los hogares urbanos superaba en 82% al rural, situación que sólo resultaba más acentuada en Brasil y Guatemala.⁵ (Véase el cuadro VII-4.)

Por otra parte, también según estimaciones de la CEPAL para el mismo año, en el ámbito urbano el coeficiente de Gini era de 0.432, mientras que el rural era de 0.392.⁶ Este grado de desigualdad no es tan alto como el prevaleciente en Brasil, Argentina, Colombia, Chile, Bolivia y algunos países centroamericanos, aunque entraña desigualdades importantes entre los ingresos de los hogares (véase de nuevo el cuadro VII-4). En efecto, mientras que en la República Dominicana el 40% más pobre recibía 14.8% del ingreso en las ciudades y 16.5% en el campo, el 10% más rico de los hogares recibía 35.5% y 32.6%, respectivamente, siendo la distancia entre ambos grupos de 9.6 y 7.9 veces, también respectivamente. Con todo, las disparidades

5. En Brasil (1996) era de 112% y en Guatemala (1989) de 89%. Véase el cuadro 23 del anexo estadístico de CEPAL (1998a).

6. A nivel nacional de 0.489 (1992) y 0.476 (1998), recuérdese que la desigualdad extrema es 1 y la igualdad perfecta, 0.

resultan menores que las que prevalecen en el grueso de los países latinoamericanos (entre otros, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Guatemala y Nicaragua).

Cuadro VII-4

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL NIVEL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES

País	Último año disponible	Ingreso promedio de los hogares a/		Coeficiente de Gini b/		Participación en el ingreso				Cociente del ingreso promedio del 10% más rico y 40% más pobre	
						Del 40% más pobre		Del 10% más rico			
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Argentina c/	1994	4.53	...	0.438	...	14.4	...	34.6	...	9.7	...
Bolivia	1997	1.95	1.16	0.455	0.531	13.6	9.8	37.0	42.0	10.8	17.2
Brasil	1996	4.52	2.03	0.538	0.460	10.5	13.4	44.3	39.6	16.8	11.8
Chile	1996	4.00	2.74	0.473	0.402	13.4	16.8	39.4	35.6	11.8	8.5
Colombia d/	1997	2.43	1.45	0.477	0.401	12.9	15.4	39.5	30.1	12.2	7.8
Costa Rica	1997	3.02	2.56	0.357	0.357	17.3	17.3	26.8	25.9	6.2	6.0
Ecuador	1997	1.55	...	0.388	...	17.0	...	31.9	...	7.4	...
El Salvador	1997	1.91	1.12	0.384	0.317	17.2	19.4	31.1	24.7	7.2	5.1
Guatemala	1989	1.89	1.00	0.479	0.432	12.1	14.4	37.9	35.1	12.5	9.7
Honduras	1997	1.19	0.78	0.448	0.427	14.3	14.4	36.8	33.5	...	...
México	1996	2.21	1.40	0.392	0.334	17.6	20.3	33.7	28.3	7.7	5.6
Nicaragua	1997	1.23	...	0.443	...	14.4	...	35.4	...	9.8	...
Panamá	1997	3.67	2.79	0.462	0.440	13.3	14.9	37.3	37.7	11.2	10.1
Paraguay e/	1996	2.00	...	0.395	...	16.7	...	33.4	...	7.9	...
República Dominicana	1997	2.57	1.41	0.432	0.392	14.8	16.5	35.5	32.6	9.6	7.9
Uruguay	1997	4.72	...	0.300	...	22.0	...	25.8	...	4.7	...
Venezuela	1994	1.90	1.58	0.387	0.349	16.7	18.6	31.4	29.3	7.5	6.1

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998*.

a/ Corresponde al ingreso mensual por habitante promedio de los hogares, dividido por el valor de la línea de pobreza por habitante.

b/ Calculado a partir de la distribución por deciles del ingreso por habitante de los hogares.

c/ Zonas urbanas.

d/ La encuesta sólo incluye las ocho ciudades principales.

e/ Zonas urbanas.

Desafortunadamente, no se dispone de una serie histórica homogénea para la República Dominicana que, con la metodología de la CEPAL, permita apreciar la evolución de la distribución del ingreso a lo largo del tiempo. Sin embargo, las estimaciones resultantes de las encuestas de hogares del Banco Central arrojan prácticamente un coeficiente de Gini a nivel nacional relativamente estático entre 1992 y 1998, pues sólo acusó una leve mejoría, de 0.489 a 0.476.⁷ Aun así, la situación es favorable con respecto a otros países de América Latina, donde son manifiestas las tendencias a intensificar la concentración.

Por su parte, los esfuerzos de medición de la magnitud e incidencia de la pobreza resultan ser relativamente recientes, ya que cubren poco menos de los dos últimos decenios. Igualmente, la disímil metodología seguida en las distintas fuen-

7. Cualquier discrepancia con las estimaciones de la CEPAL es atribuible principalmente al uso de encuestas distintas. Sin embargo, el hecho de que las estimaciones del Banco Central incluyan las inequidades urbano-rurales, por ser a nivel nacional, entraña necesariamente una mayor desigualdad, lo cual hace comparables ambos resultados.

8. La línea de pobreza se considera en 60 dólares mensuales por habitante.

tes hace que los resultados no sean comparables, aunque en buena medida las tendencias sí lo son, sobre todo las que corren entre 1992-1993 y 1998.

Según el cuadro VII-5, los cálculos de especialistas dominicanos como Gámez, Dauhaje y otros, y el Banco Central, se basan en el método de las líneas de pobreza,⁸ mientras que la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) utiliza las llamadas “funciones de pobreza”, basadas en la satisfacción o insatisfacción de 15 variables. Ambos métodos conducen a resultados sumamente dispares. En el primer caso la última estimación, correspondiente a 1998, revela que 21.5% de los hogares dominicanos sufría pobreza; la segunda ubica este nivel en 51.8%, con 14.6% de los hogares en la indigencia.

La estimación del Banco Central de la República Dominicana (1998) ofrece una desagregación entre zonas urbanas y rurales. La media nacional de 21.5% la integraba un 15% correspondiente a las primeras (12.5% al Distrito Nacional y 18.6% al resto urbano) y cerca de 33% a las segundas, brecha que resulta común a todos los países pero que es particularmente manifiesta en la República Dominicana, como se ha reiterado. La pobreza incide más en los hogares encabezados por mujeres (24.5%) que en los de varones (20.2%), en jefes de hogar sin instrucción alguna (37.8%, frente a sólo 2.8% de los que cuentan con educación superior), en desocupados (41.9%, frente a 19.2% de los ocupados), y en categorías ocupacionales tales como el empleo doméstico (35.6%) y ayudante familiar no remunerado (30.9%), frente, por ejemplo, a profesionales por cuenta propia (1.2%). También influye la rama de actividad económica de inserción, siendo las rurales las más afectadas (sector agropecuario, 33.6%, y minas y canteras 30.9%), frente al sector financiero, 4.5% y el turístico, 6%).⁹ El sexo, el grado de instrucción y la inserción ocupacional del jefe de familia resultan ser los principales determinantes del ingreso del hogar, aunque también influye el número de contribuyentes y de dependientes.¹⁰

Por su parte, la CEPAL, basada también en las líneas de pobreza (aunque diferentes de las del Banco Central), consigna sus estimaciones para un solo año (1997), situando la proporción de hogares pobres en 32% y la de indigentes en 13%.¹¹ Con arreglo a la metodología homogénea que aplica a toda América Latina, las comparaciones resultantes sitúan a la República Dominicana con un porcentaje de hogares pobres inferior al promedio regional (36%).

La ONAPLAN ofrece un mapa de la pobreza provincial. Las más afectadas son Elías Piña, El Seibo, Batoruco, Monte Plata, Samaná y San Juan. Contrariamente, el Distrito Nacional, La Romana y Santiago de los Caballeros las que me-

9. Curiosamente, el suministro de electricidad, gas y agua, de poco peso dentro de la PEA total, figura como la rama con mayor incidencia de pobreza (33.8%).

10. Véase Banco Central de la República Dominicana (1997-1998).

11. Esta estimación se basa en la Encuesta de Fuerza de Trabajo del Banco Central, de 1997, fijándose la línea de pobreza urbana en 85.80 dólares mensuales por persona y la rural en 42.90. Véase el recuadro 1.2 de CEPAL (1999b).

nos.¹² Las estimaciones a nivel municipal constituyen un esfuerzo útil con fines de distribución estratégica de la política social.

La comparación entre los distintos períodos tropieza asimismo con dificultades metodológicas, dadas las distintas encuestas o censos, que tampoco son comparables por la diversidad de criterios aplicados. En todo caso, las tendencias apuntan hacia el agravamiento de la pobreza en la segunda mitad del decenio de los ochenta, e incluso la continuación de su deterioro hasta 1992 (dada la recesión de 1990-1991). A partir de 1992, ambas metodologías coinciden en acusar una reducción de los niveles de pobreza, de 31.7% a 21.5% de los hogares según las líneas de la pobreza (fijadas en 60 dólares mensuales por habitante), y de 59% a 51.8% en el caso de las necesidades básicas insatisfechas. Esta tendencia, por lo demás, coincide con un período de notable expansión económica, factor determinante, y con una reactivación del gasto social, como parte de la mayor preocupación social del gobierno. En el ámbito del combate contra la pobreza destacaron las acciones de Pro-Comunidad y en menor escala de Comunidad Digna, entre otras.

2. El funcionamiento de los mercados laborales

a) Empleo

La República Dominicana cuenta en la actualidad con alrededor de 8.5 millones de habitantes. La tasa de crecimiento demográfico ha declinado sustancialmente en los últimos 40 años, al bajar de un máximo histórico de 3.3% en los años sesenta a alrededor de 1.5% que se estiman en el año 2000.¹³ Como efecto rezagado de esta disminución, la población económicamente activa (PEA) ha mostrado una tendencia igualmente declinante, al haber pasado de una tasa máxima de 3.6% en la segunda mitad de los años setenta a 2.1% al fin del siglo. Se estima en cerca de 3.8 millones la PEA total, con 2.5 millones correspondientes a la urbana y 1.3 a la rural. La transición demográfica se refleja también en la notable caída de la tasa de dependencia económica¹⁴ —de 100% en los años sesenta a 57% en el año 2000—, así como la mayor incorporación de la mujer a la vida económica. No por ser una tasa moderada a nivel regional deja de representar un reto primordial su absorción en el aparato productivo y una preocupación para el gobierno, ya que anualmente cerca de 100 000 dominicanos (casi 90% en las zonas urbanas) más un número no especificado de haitianos se suman al mercado de trabajo en busca de empleo remunerado. (Véase el cuadro VII-6.)

12. Véase ONAPLAN (1997).

13. Según las hipótesis medias de fecundidad, sobre la base de proyecciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Véase CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, distintos años. Dada la tasa anual de emigración, estimada en 0.24%, el crecimiento natural de la población se sitúa ligeramente por encima del 1.7%.

14. Porcentaje de la población menor de 15 años y mayor de 64, sobre la población entre 15 y 64 años.

La desocupación y la inserción en ocupaciones de baja calidad y exiguas remuneraciones, principalmente en el importante y creciente sector informal, han representado problemas de primer orden. De ahí las tendencias a la emigración, como ha ocurrido con otros países del Caribe. Esta emigración, que también han propiciado

Cuadro VII-6

REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES OCUPACIONALES SELECCIONADOS

Concepto	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Crecimiento demográfico a/ b/	3.0	3.3	3.3	3.0	2.6	2.4	2.2	2.2	1.9	1.6	1.4	1.2
Dependencia demográfica c/	91.4	...	98.8	...	101.3	...	83.1	73.7	68.2	64.2	60.1	55.1
Crecimiento PEA a/ b/	...	...	...	...	3.5	3.6	3.5	3.2	2.9	2.6	2.4	2.1
PEA total d/	...	...	...	...	...	...	2 057	2 453	2 879	3 323	3 781	4 256
Urbana	...	...	...	...	...	...	1 070	1 338	1 616	1 977	2 362	2 769
Rural	...	...	...	...	...	...	987	1 115	1 263	1 346	1 419	1 487
Tasa de migración a/ e/	...	...	-2.00	-2.75	-2.56	-2.34	-2.22	-2.35	-2.36	-2.36	-2.42	-2.40

Fuente: CEPAL sobre la base de proyecciones del CELADE.

a/ Tasas medias anuales proyectadas del quinquenio que se inicia en el año indicado.

b/ En porcentajes.

c/ Porcentaje de la población menor de 15 años y mayor de 64 años sobre la población entre 15 y 64 años.

d/ Miles de habitantes.

e/ Por cada mil habitantes.

los diferenciales de ingreso y las expectativas de mejoras de vida en el exterior, ha sido continua a partir de los años sesenta. La tasa neta anual (que resulta de deducir de la salida de dominicanos el también considerable ingreso de haitianos) se ha estimado entre el 2 y 2.5 por millar desde los años sesenta, según el CELADE, lo que equivale en la actualidad a un flujo neto de más de 21 000 emigrantes al año. A diferencia de otros países del área, los dominicanos, aunque también se han orientado preferentemente a los Estados Unidos, se han abierto camino asimismo en Puerto Rico, Venezuela y, más recientemente, en España y otros países europeos. Un creciente flujo de emigrantes en los países europeos es femenino en su mayoría.

No es posible tener estimaciones fiables del número de dominicanos en el exterior, si bien se calcula en alrededor de un millón, y menos aún del número de haitianos en la República Dominicana, que se cree que asciende a medio millón, e incluso se llega a hablar también de un millón (véase el capítulo VIII). De los primeros, un número creciente son mujeres, y en conjunto envían remesas anuales por un monto total superior a 1 500 millones de dólares anuales, ingresos que, como ya se señaló, resultan determinantes para que las familias receptoras eleven su nivel de vida. Por su parte, los haitianos tradicionalmente se han concentrado en labores agrícolas en torno a la producción azucarera —con condiciones de vida reconocidamente miserables en los bateyes— y más recientemente en la dinámica industria de la construcción, y en el comercio, entre otros servicios.

Otro sector “subterráneo” de creciente importancia que actúa en el mismo sentido de deprimir las remuneraciones es el del trabajo infantil, objeto de preocupación por parte de diversos agentes sociales, en particular por el sesgo hacia actividades proscritas vinculadas con el llamado turismo sexual. En 1997, se estimaba en 15% la proporción de niños y adolescentes entre 13 y 17 años que trabajaban, y de 19% aquellos entre 15 y 17 años, cifras que si bien resultan inferiores al promedio latinoamericano (fuertemente influido por la crítica situación de Brasil), no dejan de ser significativas.¹⁵

Al igual que ocurre con el promedio latinoamericano, en la República Dominicana la tasa de participación masculina en la actividad económica de las zonas urbanas se sitúa en torno a 80% y la femenina apenas a 50%. Por grupos de edad, entre los 25 y los 50 años la participación laboral de los hombres es casi plena, mientras que la de las mujeres se eleva casi a dos tercios. La participación juvenil masculina ronda el 70%, mientras que la femenina es de 44%. Las diferencias resultan mayores entre aquellos con 50 años y más, pues por la debilidad del sistema de seguridad social, más de 70% de los varones siguen trabajando, mientras que la tasa femenina cae en torno a 20%, al pasar el resto de las mujeres de estas edades a ser dependientes de otros perceptores del hogar, o bien de las remesas del exterior. Si se atiende al número de años de instrucción, a medida que aumenta éste resulta mayor la participación en ambos sexos.¹⁶

Como se mencionó, la tasa de dependencia económica ha descendido marcadamente en los últimos decenios como parte de la transición demográfica del país. En este contexto, en 1999, la PEA representaba 53% de la población en edad de trabajar (mayor de 10 años), siendo inactivos el 47% restante: estudiantes, pensionados, amas de casa, etc. A su vez, dentro de la PEA, en ese mismo año, el porcentaje de ocupación era de poco más de 86% y, consecuentemente, la tasa de desocupación llegaba a 14%. Resulta significativo que esta tasa de desempleo, que ha sido estructuralmente alta en la República Dominicana, haya acusado un franco descenso del nivel del 20% con que inició el decenio de los noventa.¹⁷ Este descenso se hizo patente a partir de 1994, una vez retomado el excepcional dinamismo de la economía, luego de la aplicación del programa de ajuste de 1991 (véase el cuadro VII-7). De todas formas, el nivel es alto para los estándares latinoamericanos y plantea la interrogante de por qué el país, a pesar de su excepcional dinamismo económico, no ha sido capaz de generar más empleos.

15. Véase CEPAL (2000a), cuadro V.3.

16. Véase CEPAL (1998a), cuadros 2 y 3 del anexo estadístico, basados en las encuestas de fuerza de trabajo realizadas por el Banco Central.

17. Existen serias reservas en cuanto a la confiabilidad de las series de desempleo en el país por parte de un gran número de estudiosos. Véase, por ejemplo, Gregory (1997).

Cuadro VII-7

REPÚBLICA DOMINICANA: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE
ACTIVA POR CONDICIÓN DE OCUPACIÓN

(Porcentajes)

Año	PEA	Ocupados			Desocupados
		Total	Plenos	Otros a/	Total
1991	100.0	80.4	54.8	25.6	19.6
Hombres	100.0	87.5	61.0	26.5	12.5
Mujeres	100.0	66.9	42.9	24.0	33.1
1992	100.0	79.7	56.7	23.1	20.3
Hombres	100.0	88.3	63.9	24.4	11.7
Mujeres	100.0	65.1	44.3	20.8	34.9
1993	100.0	80.1	59.0	21.2	19.9
Hombres	100.0	88.6	66.4	22.2	11.4
Mujeres	100.0	65.2	45.9	19.3	34.8
1994	100.0	84.0	65.7	18.3	16.0
Hombres	100.0	90.0	72.1	17.9	10.0
Mujeres	100.0	73.1	54.2	18.9	26.9
1995	100.0	84.2	62.1	22.0	15.8
Hombres	100.0	89.8	67.5	22.3	10.2
Mujeres	100.0	73.8	52.3	21.5	26.2
1996	100.0	83.3	62.5	20.8	16.7
Hombres	100.0	89.8	68.1	21.6	10.2
Mujeres	100.0	71.3	52.0	19.3	28.7
1997	100.0	84.0	...	...	16.0
Hombres	100.0	90.5	...	...	9.5
Mujeres	100.0	71.4	...	...	28.6
1998	100.0	85.6	...	...	14.4
Hombres	100.0	90.7	...	...	9.3
Mujeres	100.0	76.2	...	...	23.8
1999	100.0	86.2	...	...	13.8
Hombres	100.0	92.2	...	...	7.8
Mujeres	100.0	75.1	...	...	24.9

Fuente. CEPAL, sobre la base de datos del Banco Central de la República Dominicana.

a/ Incluye los ocupados visibles, invisibles e ignorados.

La tasa de desempleo muestra igualmente diferencias sustanciales entre hombres y mujeres, pues mientras que 7.8% de los primeros no encontraban trabajo, se elevaba a 25% en el caso de las segundas. Pese a la creciente incorporación de la mujer a la vida económica, la mayor absorción laboral a lo largo del decenio fue masculina (la tasa de desempleo masculino se redujo en 38% mientras que la femenina sólo en 25%).

En cuanto al papel que desempeña el sector informal, se estima que 47% de la PEA urbana de 1997 estaba inserto en ocupaciones informales, sobre todo como trabajadores por cuenta propia no calificados y empleados en las microempresas. Asimismo, se estima que entre 1992 y 1997 la contribución del sector informal en la creación de empleo urbano fue 50% superior a la del sector formal.¹⁸

18. Véase CEPAL (2000a), cuadros 11.4.a y 11.4.b.

En la República Dominicana la legislación laboral vigente emana del Código del Trabajo, resultado de la concertación entre los agentes económicos en 1992. La reforma introducida en ese año supuso mayor protección al trabajador en el sector formal, en vista de que la legislación previa, menos favorable, databa de 1951. Entre las disposiciones más importantes destacan aquellas relativas a los avisos y compensaciones en caso de cesantía; se imposibilita el despido sin causa y se otorgan 18 días de vacaciones al año, en vez de 14, y 45 o 60 días de salario, según la antigüedad, por concepto de reparto de utilidades, en vez de los 30 considerados anteriormente. Entre otras ventajas a los trabajadores destacan el pago del salario navideño y la libertad sindical.

Sin embargo, pese a estar sujetas a la misma legislación, las relaciones laborales en las zonas francas escapan en gran medida de estas disposiciones. Los 191 000 trabajadores que allí trabajan (57% mujeres) no reciben reparto de utilidades, al estar las empresas maquiladoras exentas de concederlas. Más aún, han resurgido problemas relativos a la libertad sindical, a condiciones de higiene y al pago de horas extraordinarias.

Por último, es pertinente adelantar que el sistema de seguridad social de los asalariados formales es de los menos desarrollados en la región y presenta enormes limitaciones en términos de salud y de prestaciones económicas para los trabajadores y sobre todo para sus familias.

a) Remuneraciones

Como en otros países de la región, en la República Dominicana las remuneraciones muestran una gran dispersión, que en el caso de los salarios mínimos ha sido creciente a partir de los años ochenta. Además de las brechas, comunes a todos los países, entre los ingresos provenientes del trabajo y del capital, en la República Dominicana se han acentuado las diferencias entre los salarios medios de profesionales y técnicos frente a los de la mano de obra poco calificada.¹⁹ Los salarios mínimos fueron arrastrados a la baja en términos reales por la reducción del crecimiento económico durante la *década perdida*. Esta situación, que comparten la mayoría de los países latinoamericanos,²⁰ significó para los asalariados de

19. Si el ingreso medio de la PEA ocupada urbana era de 4.4 líneas de pobreza por habitante urbano en 1997, los empleadores devengaban 13.5, los técnicos y profesionales 7.5, los asalariados de empresas grandes y medianas 3.5, los de pequeñas 2.4, mientras que los trabajadores por cuenta propia percibían 4.3. En las zonas rurales, siendo el promedio de 4.3 líneas de pobreza rurales, los empleadores ganaban 6.6 y tanto los asalariados como los trabajadores por cuenta propia 4.2. A nivel nacional, destacan los ínfimos ingresos del empleo doméstico (1.4), que representan 12% de la PEA. *Ibíd.*, cuadros 6, 7 y 12 del anexo estadístico.

20. Recuérdese, por ejemplo, la contracción salarial en El Salvador y en México, equivalente a dos tercios, y peor aún la de Nicaragua, que rebasó el 80%.

este país reducciones de 25% a 51% en sus percepciones reales, dependiendo del tamaño de la empresa en donde laboraban, de si pertenecían al sector público o al privado, o bien si se trataba de asalariados agrícolas. La contracción tocó fondo en 1991, año en que se sintió la fuerte recesión económica y el programa de ajuste que la siguió. A partir de entonces los salarios mínimos mostraron una recuperación sostenida pero, como se señaló, con dispersión creciente.

Cuadro VII-8

**REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO
PROMEDIO REAL a/
(Índices 1980 = 100.0)**

Año	Salarios mínimos empresas del sector privado b/				Salario mínimo sector público	Salario mínimo trabajo del campo
	Grande	Mediana	Pequeña	Zona Franca		
1980	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	93.0	93.0	93.0	93.0	93.0	93.0
1982	82.4	82.4	82.4	82.4	82.4	82.4
1983	78.0	78.0	78.0	78.0	78.0	78.0
1984	82.3	82.3	73.6	82.3	82.3	...
1985	76.0	76.0	58.1	76.0	76.0	...
1986	83.0	83.0	58.1	83.0	83.0	...
1987	82.9	82.9	59.4	82.9	87.7	...
1988	86.4	86.4	61.0	86.4	76.2	...
1989	78.3	72.3	53.6	76.8	63.8	...
1990	77.3	52.8	49.7	73.7	48.4	...
1991	74.1	54.2	47.6	73.1	46.7	...
1992	91.2	65.1	58.6	75.2	48.9	...
1993	98.6	61.9	55.7	75.5	46.4	...
1994	101.5	65.2	58.7	75.2	51.5	...
1995	96.4	66.4	59.3	74.7	49.5	75.4
1996	93.2	66.7	60.1	77.9	47.0	71.5
1997	92.7	66.4	59.3	77.3	61.6	69.4
1998	98.5	70.5	63.5	78.9	61.2	75.8
1999	102.5	71.6	63.8	80.6	57.5	76.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del BCRD.

a/ Salarios nominales deflactados por el índice de precios al consumidor.

b/ Grandes empresas: capital de 500 000 pesos en adelante; medianas: de 200 000 a 500 000 pesos y pequeñas de menos de 200 000 pesos.

Así, los salarios mínimos en las grandes empresas privadas crecieron 45% entre 1991 y 1999, en términos reales, y fueron los únicos que rebasaron con creces el nivel alcanzado en 1980. Durante los años noventa, la recuperación de los salarios mínimos pagados por las empresas medianas y pequeñas sólo fue de 35%, pero como se habían reducido a la mitad en el decenio anterior, siguieron quedando por debajo (25% y 33%, respectivamente) de los niveles de 1980. Los más afectados con las mermas reales fueron los empleados del sector público, por la política de reestructuración del Estado, cuyos salarios reales en 1999 incluso habían caído por debajo de los de los trabajadores

del campo. Los salarios mínimos pagados en las zonas francas han permanecido deprimidos en términos de moneda nacional, aunque por encima de los de las empresas privadas medianas y pequeñas. Por último, los salarios mínimos del campo han tenido una recuperación mayor desde 1995, y han alcanzado al que pagan estas últimas.²¹ (Véase el cuadro VII-8.)

El nivel de educación es uno de los determinantes más decisivos del ingreso, pues hay una brecha de 8 a 1 entre los ingresos medios de trabajadores con estudios de posgrado y aquellos que carecen de educación alguna. Se estima que dos terceras partes de la mano de obra ocupada no ha llegado a terminar la primaria.²²

Por rama de actividad, son los bancos y compañías de seguros los que, por mucho, procuran mayores ingresos a sus trabajadores (el doble de la media, estimada en poco más de 23 pesos por hora en 1997), seguidos de la actividad minera (50% por encima de la media). La construcción, el comercio, los transportes, los hoteles y restaurantes, transportes y comunicaciones, y electricidad, gas y agua, con sueldos medios casi homogéneos, se sitúan levemente por encima de la media (alrededor de 10%), mientras que en el extremo inferior se encuentran la agricultura y ganadería (25% por debajo) y las industrias manufactureras (18% por debajo de la media).²³

Otra fuente de inequidades en las remuneraciones es el sexo del perceptor, aun cuando en la República Dominicana este sesgo no parece ser tan acentuado como en otros países dentro y fuera de la región latinoamericana. La disparidad entre los asalariados varones y mujeres (10%), en efecto, no es tan marcada, aunque lo es mucho mayor (25%) la de los ingresos totales de la PEA. Esta diferencia no se genera tanto entre los jóvenes (5%), como entre los mayores de 45 años, donde llega a casi el 50%. La menor instrucción del perceptor es otro factor que tiende a acrecentar la brecha.²⁴

Aun así, la recuperación de la actividad económica entrañó elevaciones sustanciales del nivel general de empleo que, junto con el alza de remuneraciones medias, se tradujo en mejoras de vida de la población, una parte de la cual pudo

21. A mediados de 1999 se fijaron aumentos de salarios mínimos: 2 895 pesos (182 dólares) los de las grandes empresas del sector privado; 1 987 (125 dólares) los de las medianas; 1 757 (110 dólares) los de las pequeñas; 2 222 (140 dólares) los de las zonas francas; en 1 500 (95 dólares) los del gobierno y 1 800 (113 dólares) los de los trabajadores del campo. Es importante señalar que todos estos salarios estaban homologados en 1980 en 125 pesos (125 dólares). (Nótese que los dólares consignados son dólares corrientes, que de por sí han perdido poder adquisitivo en los casi 20 años considerados).

22. De acuerdo con datos de la *Encuesta de Ingresos y Gastos* del Banco Central para 1998. Véase Polanco (2000).

23. En un estudio comparativo entre la República Dominicana y los países centroamericanos, en 1997, acerca de niveles salariales y poder de compra, los costos salariales dominicanos quedan apenas por debajo de los panameños y los costarricenses, pero muy por encima de los del resto de los países. Sin embargo, debido a los elevados costos de la canasta básica, el poder de compra de los asalariados dominicanos cae a la mitad de aquéllos. Véase Del Cid y Tacsan Chen (1998).

24. Véase nuevamente CEPAL (1998a).

superar las condiciones de pobreza que pesaban sobre ella. En este mismo sentido, otros beneficios se derivaron de la ejecución de un gasto social que tendió a revalorizarse tanto en términos de su volumen como de su orientación y eficiencia.

3. Los sectores sociales: gasto y políticas

Como se mencionó anteriormente, dos de los rasgos más significativos de la República Dominicana han sido, por una parte, la debilidad en su gasto social y, por la otra, la debilidad de las instituciones del sector, que se encargan de ejercer efectivamente este gasto. Si bien en ambos frentes se han registrado avances en los años recientes, quedan importantes tareas por llevar a cabo.

En el contexto latinoamericano, este país forma parte del grupo de gasto social bajo y ocupa uno de los lugares más rezagados en términos de PIB, por encima sólo de Perú, Guatemala y Haití. La proporción correspondiente a la República Dominicana, de 5%, es menos de la mitad del promedio latinoamericano (12%) y de la cuarta parte de la que alcanzan países de alto gasto social, como Uruguay (22.5%). En términos del gasto por habitante (107 dólares en 1997), rebasa sólo a Guatemala, Honduras y Nicaragua. (Véase el cuadro VII-9.)

Cuadro VII-9

AMÉRICA LATINA: NIVELES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Concepto	Gasto social real por habitante (dólares de 1997) (1996-1997)	Tasa anual de variación (1990-1997)	Gasto social/ PIB (1996-1997)	Gasto social/ gasto público total (1996-1997)
Gasto social medio-alto y alto	975	5.0	19.5	60.8
Argentina	1 570	4.3	17.9	65.1
Uruguay	1 371	6.7	22.5	69.8
Brasil	951	2.5	19.8	59.1
Chile	725	8.2	14.1	65.9
Panamá	683	5.5	21.9	39.9
Costa Rica	550	3.6	20.8	65.1
Gasto social medio	353	4.8	10.5	43.4
Colombia	391	13.7	15.3	38.2
México	352	3.7	7.8	52.9
Venezuela	317	-1.0	8.4	39.0
Gasto social bajo	109	10.7	7.7	38.4
Perú	169	22.0	5.8	40.9
Paraguay	148	17.8	7.9	47.1
El Salvador	147	9.2	7.7	26.5
Bolivia	119	13.9	12.0	44.2
República Dominicana	107	8.5	4.7	39.0
Guatemala	71	5.4	4.2	42.1
Honduras	58	-0.3	7.2	31.9
Nicaragua	49	0.3	10.7	35.6
Promedio regional	457	5.5	12.4	47.2

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina 1998, Cuadro IV.A.1. Las cifras de la República Dominicana correspondientes a la relación del gasto social con el PIB y el gasto total se ajustaron con arreglo a la información contenida en el cuadro 3 (gasto público y gasto social).

La carga fiscal no parece ser la principal limitación de esta situación. Aunque ha crecido en las últimas fechas, sigue siendo reducida la proporción del gasto público total que se destina tradicionalmente a los sectores sociales. Luego de haber crecido por muy encima de la media latinoamericana entre 1990 y 1997 (8.5%, frente a 5.5% al año), pudo alcanzar 39% del gasto total, cifra inferior al promedio regional (47%).

Más aún, una parte importante del gasto social la absorbían los servicios básicos de agua y alcantarillado, dejando presupuestos reducidos a otros sectores, como la salud, la educación —la llamada inversión en capital humano—, la vivienda y, sobre todo, la seguridad social, área donde se confirman los rezagos sociales del país (véase de nuevo el cuadro VII-3).

Asimismo, en los dos últimos decenios se han puesto de relieve cambios bruscos en las prioridades entre gastos corrientes y gastos de capital, que han obedecido a orientaciones generales de política de las administraciones en turno, las cuales han afectado no sólo al gasto social sino al gasto público en su conjunto. Entre 1978 y 1986 los gastos corrientes representaron alrededor de 85% del total, mientras que entre 1987 y 1996, de 15% que se tenía de gasto de capital se pasó a 44%. Es obvio que la educación y la salud entrañan un fuerte contenido de pago de los servicios personales, que pesan mucho sobre los gastos corrientes totales. Sin embargo, mientras que estos últimos se contrajeron en ese período, se amplió la inversión real del rubro de agua y alcantarillado y muy particularmente de la vivienda, donde son predominantes los gastos de capital, además de haberse intensificado también los proyectos de construcciones educativas, deportivas y de salud. (Véase el cuadro VII-10.)

Cuadro VII-10

REPÚBLICA DOMINICANA: ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO SOCIAL, 1978-1997 a/

(Porcentajes)

	1978-1982		1983-1986		1987-1996		1997	
	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital
Gasto social	81.9	18.1	88.2	11.8	55.9	44.1	78.0	22.0
Educación	91.0	9.0	95.5	4.5	81.3	18.7	91.7	8.3
Deportes y recreación	63.0	37.0	79.3	20.7	29.2	70.8	53.0	47.0
Salud	89.7	10.3	90.1	9.9	80.9	19.1	89.8	10.2
Asistencia social	97.3	2.7	99.1	0.9	99.1	0.9	99.9	0.1
Trabajo	97.1	2.9	99.6	0.4	98.1	1.9	99.3	0.7
Vivienda	3.8	96.2	5.1	94.9	0.4	99.6	1.8	98.2
Alcantarillado y agua potable	11.6	88.4	21.5	78.5	1.9	98.1	2.8	97.2
Servicios municipales	91.7	8.3	93.5	6.5	91.7	8.3	99.7	0.3
Servicios a la comunidad	55.6	44.4	57.5	42.5	70.0	30.1	84.8	15.2

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES).

a/ Clasificación funcional.

Al formularse el Plan Nacional de Desarrollo Social, en 1996, se consideraron, en efecto, reformas institucionales importantes para garantizar la eficiencia y aumentos sustanciales del gasto social, ahora con mejor distribución estratégica, aunque con cambios importantes en las prioridades. Se realizó un compromiso para incrementar a 25% del PIB el monto del gasto público total del año 2000, frente a sólo 13% de los años previos, y para que el gasto social representara 50% de aquél, en vez de 35%-40%. Pese a haber sido aún más dinámico el gasto social entre 1996 y 1999 (9.4% de crecimiento anual medio), ambas metas quedaron insatisfechas.

También se recomendó invertir las prioridades de gasto existentes que, como acaba de verse, favorecían los gastos de inversión en agua y alcantarillado, y en menor proporción la vivienda, en detrimento de otros sectores (en particular de la seguridad social, sector que se proponía reformar e impulsar hasta llegar a 3.5% del PIB). En este sentido, a partir de 1997 se volvió a poner el énfasis en los gastos corrientes y consecuentemente en los sectores como la salud y como la educación. Sin embargo, pese a haber crecido los gastos correspondientes a la primera en 19.1% en términos reales en el trienio 1996-1999 y los de la segunda en 17.3%, con las contracciones consecuentes en agua, alcantarillado y vivienda, difícilmente se alcanzarán en el año 2000 las metas de 3% y 2.5% del PIB, respectivamente.²⁵ (Véanse de nuevo los cuadros VII-3 y VII-10.)²⁶

En los últimos años las autoridades han multiplicado sus esfuerzos para incrementar el gasto social, acompañados de pasos aún incipientes para llevar a cabo una reforma institucional profunda. Conforme al análisis de los resultados, el gasto social resulta ineficaz en algún grado, además de insuficiente. Subsiste una grave debilidad institucional de las dependencias encargadas de ejercerlo que por eso tienden a basarse en mecanismos inerciales y, a veces, poco transparentes. Es evidente la necesidad no sólo de aumentar en forma significativa los montos de gasto social, sino de reasignarlo inter e intrasectorialmente con base en criterios de eficiencia. En este sentido avanza una reforma importante en el sector salud, la ejecución del Plan Decenal de Educación, y otra reforma, hasta la fecha sin definirse, del sistema de seguridad social.

a) Salud y saneamiento

Como se ha reiterado, pese al importante repunte del gasto público en salud, su proporción con respecto al PIB sólo llegaba a 1.8% en 1999. Resulta indeterminado

25. Véase Secretariado Técnico de la Presidencia/Oficina Nacional de Planificación (1996), págs. 143-144.

26. Aunque sólo en este cuadro se dispone del año 1997, que acusa un cambio de tendencia.

nado el volumen del gasto privado (lucrativo y no lucrativo) en este sector, pero se supone que puede ser cuantioso, e incluso existen estimaciones que lo sitúan en 3.3%.²⁷ De ser así, el país cumpliría apenas la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de alcanzar un gasto total en salud de 5% del PIB.²⁸

Entre otros factores, las limitaciones de la medicina preventiva han conducido a resultados todavía desalentadores en términos de persistencia de enfermedades endémicas —como el dengue, la malaria e incluso la lepra—, así como también en materia de salud curativa, por la baja cobertura y calidad de servicios básicos de atención a la población que se refleja, entre otras cosas, en tasas relativamente altas de mortalidad infantil y en un cuadro de morbilidad en el que ocupan todavía un lugar significativo las enfermedades prevenibles. (Véase el cuadro VII-11.)²⁹

Cuadro VII-11

REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES DE
MORTALIDAD Y MORBILIDAD

	Tasas
Mortalidad general a/ b/	5.3
Mortalidad infantil a/ c/	33.6
Niños	38.2
Niñas	28.7
Principales causas de mortalidad d/ e/	
Enfermedades del sistema circulatorio	84.6
Afecciones del período perinatal	76.0
Causas externas de morbilidad y mortalidad (lesiones y violencia)	32.0
Tumores (neoplasias)	30.0
Enfermedades del aparato respiratorio	24.0
Enfermedades infecciosas	18.0
Accidentes de tránsito	14.4
SIDA	8.0
Enfermedades de vigilancia especial e/ f/	
Dengue	35.8
Tuberculosis pulmonar	26.8
Malaria	24.5
SIDA	4.0
Meningitis	2.8
Lepra	2.6

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)
y Secretaría de Estado de Salud y Asistencia Social
(SESPAS).

a/ Período 1995-2000.

b/ Por cada mil habitantes.

c/ Por cada mil nacidos vivos.

d/ Enero-abril de 1999.

e/ Por cada 100 000 habitantes.

f/ 1998.

27. Según estimaciones del Banco Mundial correspondientes a 1994. Véase Banco Mundial (1998).

28. El gasto total en salud (público y privado) estimado por el Banco Mundial ascendía a principios de los años noventa a 3.7%. Véase *Plan Nacional de Desarrollo Social*, op. cit.

29. Debido a los reconocidos subregistros en este país, las tasas de morbilidad expresadas en este cuadro deben tomarse con reservas, pues muestran discrepancias importantes con las proyecciones de mortalidad que ofrecen organizaciones internacionales como el CELADE.

Tal vez ahí se encuentre el rasgo más característico del sistema de salud en la República Dominicana. Además de las limitaciones en la cobertura de salud, hay todavía baja calidad de los servicios.³⁰ En cuanto a lo primero, se estima que la Secretaría de Estado de Salud y Asistencia Social (SESPAS) proporciona servicios gratuitos a alrededor del 40% de la población; el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) a sólo 8% —una de las coberturas más bajas de un instituto de seguridad social en la región—, y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (ISSFAPOL) contribuye con 2%. Otras instituciones de seguridad social, como el Fondo Social Hotelero, el Instituto de Auxilios y Viviendas (SAVICA) y el Seguro Médico de Maestros, de carácter mutualista, ofrecen sólo coberturas marginales. Por su parte, la medicina privada atiende a un porcentaje relativamente elevado, aunque indeterminado, de la población, gracias en parte al sistema de igualas.³¹ En suma, y a grandes rasgos, entre 20% y 28% de la población queda al margen de cualquier apoyo institucional y debe acudir a la medicina asistencial —que prestan organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, subsidiadas en parte por la SESPAS—, o bien a la medicina informal.³² Es de notar que el programa de salud del IDSS mantiene grandes restricciones para los familiares de los afiliados y un tope de exclusión para trabajadores por encima de ciertos ingresos; a su vez, el SAVICA sólo brinda servicios médicos de nivel primario de escasa cobertura y el Seguro Médico de Maestros es de los seguros de salud autoadministrados para personal público contratado con clínicas privadas.

La infraestructura de salud se encuentra a cargo principalmente de la SESPAS, cuyos establecimientos en todo el país se elevan a más de 830 de nivel primario (clínicas rurales y dispensarios urbanos), 101 hospitales municipales, 53 provinciales y nacionales. Adicionalmente, el IDSS cuenta con 18 hospitales, 25 policlínicas y 183 consultorios; el ISSFAPOL cuenta con un hospital central de alta complejidad que puede brindar atención de urgencia a la población civil. Se calcula, por otra parte, que hay más de 200 clínicas privadas lucrativas de nivel medio y superior y también una cantidad parecida de centros de salud a cargo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales y extranjeras.³³

30. Un ejemplo es el caso de la mortalidad materna, pues según estimaciones del UNICEF la tasa media correspondiente a América Latina y el Caribe es de 190 defunciones por cada 100 000 nacidos vivos, mientras que la de la República Dominicana es de sólo 110. Sin embargo, mientras que en este país el 96% de los partos ocurrió en establecimientos de salud, el promedio regional de partos con personal especializado era de 78%, lo cual no indica falta de atención, sino en particular deficiencias serias en la calidad de la atención primaria con personal especializado. Véase Aristy, Mena y Méndez (1999).

31. Las igualas son convenios entre médicos particulares y seguros privados (sobre todo empresariales) para hacerse los primeros cargo de los asegurados de estas compañías.

32. Véase Plan Nacional de Desarrollo Social, *op. cit.*; OPS/OMS, Análisis de salud, República Dominicana, versión presentada en la página WEB y resultados de las encuestas de ingreso gasto de los hogares.

33. Cifras correspondientes a 1998. Véase SESPAS (1999).

Se advierte una cierta preferencia por las instalaciones de alto nivel en detrimento de los centros de salud primaria (en los que se centran las ONG), hecho particularmente manifiesto en el caso del IDSS. En todo caso, comparada con otros países de la región de desarrollo análogo, la República Dominicana cuenta con un número equivalente de camas por cada 1 000 habitantes (1.1)³⁴ e incluso un número intermedio de médicos (uno por cada 1 000 habitantes).³⁵

Las apreciaciones anteriores quedan en cierta medida confirmadas con los resultados de las encuestas de ingreso y gasto de los hogares, según las cuales las entidades públicas (incluidas las de seguridad social) han seguido acrecentando la dotación de servicios médicos (de 34% a 39% del total entre 1984 y 1999), en mayor medida que la medicina privada que, aun así, sigue siendo mayoritaria (con 53% del total en 1998, frente a 57% de hace 14 años). El restante 8% queda a cargo de otros prestadores de servicios, entre ellos los de acción social y en general la medicina informal.³⁶

Otras de las mayores debilidades del sector salud son las deficiencias de los registros vitales. Con la información disponible, entre las causas de mortalidad destacan las del sistema circulatorio, que afectan sobre todo a los adultos mayores, así como también los tumores. En cambio, las defunciones relativas a lesiones y violencia inciden mayormente en el grupo de edad entre los 15 y los 44 años, y en casi 80% sobre la población masculina. Las afecciones perinatales presentan una alta proporción en los grandes centros urbanos (Distrito Nacional y Santiago), lo que indica que se producen en establecimientos de salud. Sin embargo, son las enfermedades transmisibles, en particular las diarreicas, y las respiratorias agudas, las que más ponen en evidencia las flaquezas del sistema de salud y las que merecerían esfuerzos prioritarios, orientados en gran medida a la población infantil. (Véase de nuevo el cuadro VII-11.) La desnutrición influye fuertemente en este perfil de morbilidad. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la proporción de nacimientos con bajo peso fue de alrededor de 10% en 1994. Entre los infantes de 1 a 4 años las deficiencias nutricionales contribuyeron con una tasa igual que las enfermedades gastrointestinales (de 15%) en el total de las defunciones. En suma, esta organización estimó en 19 000 las muertes prevenibles en ese año, subrayando la conveniencia de centrar las acciones correctivas en los niños de hasta 5 años.³⁷

34. Esta tasa es comparable a la de los países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica (1.6) y Panamá (2.7). Véase CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1998.

35. Esta tasa es incluso superior a la de Costa Rica (uno por cada 1 240). *Ibidem*.

36. Datos derivados de las encuestas de ingreso y gasto de los hogares levantadas por el Banco Central de la República Dominicana.

37. Véase OMS/OPS, *op. cit.*

En cuanto a la salud preventiva y el control de enfermedades, el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica cuenta con décadas de experiencia, especialmente en la lucha antimalárica que se desarrolló en los años sesenta, que se reforzó después del paso del huracán David y la tormenta Federico (en los años setenta) y más recientemente en 1998-1999, tras el paso del Georges. En el campo de los programas de inmunización, desde fines de los años setenta se cuenta con el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI). El sistema de información vinculado con la notificación obligatoria de enfermedades se encuentra instituido en el Código Sanitario, que está vigente desde los años cincuenta. En los últimos años, el sistema de vigilancia se ha descentralizado en 34 direcciones provinciales y municipales de salud, con más de 50 servicios de epidemiología, y con programas nacionales especializados.³⁸ Asimismo, la promulgación de normas nacionales sentó las bases de un sistema único de vigilancia compuesto por varios subsistemas coordinados (alerta temprana, vigilancia especializada, vigilancia centinela, vigilancia microbiológica y eventos vitales). Desde 1989 todas estas actividades se inscriben en los sucesivos planes de desarrollo de la epidemiología.³⁹

Pese a los avances, subsisten grandes limitaciones entre las que destacan las enormes deficiencias en los registros. También falta apoyo de los servicios de laboratorios, que se manejan más con criterios clínicos que epidemiológicos, y que necesariamente afectan al control de enfermedades como la leptospirosis, la salmonelosis y la meningitis. A pesar de los programas de capacitación, aún se detectan debilidades en formación epidemiológica aplicada, y en general están siempre presentes problemas de personal y deficiencias de información de la situación en cada una de las localidades del país.

En suma, las tasas de morbilidad prevenible siguen siendo altas. En 1998 se registraron 2 923 casos de dengue, concentrados en zonas urbanas del Distrito Nacional y Santiago de los Caballeros, lo que supone una tasa de 36 por cada 100 000 habitantes; los casos de malaria ascendieron a 2 006, casi la mitad de ellos en la provincia de Monte Cristi (tasa de 24.5), y 2 194 casos de tuberculosis pulmonar, con una elevada incidencia en Barahona y el Distrito Nacional (tasa de 26.8). Además, se registraron entre 200 y 300 casos de meningitis, lepra y VIH-SIDA, de preocupante crecimiento, las tres también con una alta concentración en Santo Domingo. En particular, la expansión de enfermedades de transmisión sexual y del VIH-SIDA, en alto grado vinculados con el sector turístico, merecen especial atención.

38. Por ejemplo el control de enfermedades transmitidas por vectores, mediante el Centro de Control de Enfermedades Tropicales (CENCET); enfermedades prevenibles por vacunas (PAI), enfermedades de transmisión sexual (PROCETS), etc.

39. Véase, por ejemplo, SESPAS (1999).

En el campo de los servicios básicos, los de agua potable, alcantarillado y eliminación de residuos sólidos desempeñan un papel destacado. El gasto social en estos rubros (independientemente del gasto en salud) ha llegado a ocupar una proporción importante del gasto público social, en particular entre 1992 y 1994, en que casi equivalió a los presupuestos de salud y de educación, cuando éstos se redujeron debido al programa macroeconómico de ajuste. (Véase de nuevo el cuadro VII-3.)

Sin embargo, la fuerte presión poblacional sobre las ciudades y las dificultades de acceso en las zonas rurales provocaban que en 1998 16% de las viviendas careciera todavía de agua potable. Con todo, en las últimas dos décadas se han logrado adelantos en este sentido, ya que a principios de los años ochenta el porcentaje correspondiente era de 44.⁴⁰ En todo caso, subsisten las desigualdades urbano-rurales: en 1993, 20% de las viviendas urbanas y 54% de las rurales carecía de agua potable.

En lo que se refiere a los servicios sanitarios se detectan grandes deficiencias, pues también en 1993 sólo el 42% de las viviendas contaba con inodoro y drenaje, 45% con letrina y 13% carecía de ambos. Gran parte de las enfermedades prevenibles pueden asociarse a esta situación.

Más aún, la falta de métodos sustentables en el manejo de los desechos sólidos y de las aguas residuales constituye una fuente de contaminación, que se agrava con la limitada difusión de educación sanitaria y ambiental en el país.

El bajo rendimiento del gasto orientado al alcantarillado y al suministro de agua potable obedece en alto grado a la multiplicidad de instituciones responsables, siendo las principales la SESPAS y el Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA). En general se trata de un sector altamente subsidiado por el gobierno, cuyos déficit se originan entre otros factores por las pérdidas en la conducción de agua y por la existencia de tarifas inadecuadas, además de sistemas obsoletos de alcantarillado.⁴¹

La preocupación gubernamental por llevar a cabo una reforma profunda del sistema de salud surgió a comienzos del decenio de los noventa, pero no fue sino hasta 1995 cuando se creó la Comisión Nacional de Salud, con el mandato de impulsarla. Paralelamente, se exploraron las distintas posibilidades de reformar el sistema de seguridad social, y se presentó, en febrero de 1997, un anteproyecto de ley de seguros sociales. Por decreto presidencial, en julio de 1997 se creó la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS), como parte de la política explícita de modernización del Estado. Su propósito es llevar a cabo la transición hacia un nuevo modelo de sistema de salud, definiendo las estrategias y coor-

40. Véase, más adelante, el cuadro VII-16.

41. Véase Plan Nacional de Desarrollo Social, *op. cit.*, págs. 60-64.

dinando la asistencia técnica y financiera internacional.⁴² En breve, son varias las vertientes que se pretende atacar simultáneamente: el marco jurídico, el reordenamiento institucional, la descentralización, el acceso y la equidad, el financiamiento, la sostenibilidad y la eficiencia, la participación ciudadana, la calidad de los servicios, el saneamiento ambiental y la promoción de la salud.

En cuanto al marco jurídico, se planea promulgar la Ley General de Salud en consonancia con la reforma, que se complementaría también con una nueva ley de seguridad social. La reforma, de hecho, contempla la redefinición de roles y funciones de las instituciones del sector, con la SESPAS como institución rectora y proveedora de servicios a la población necesitada, el IDSS como financiador y el sector privado en un objetivo humanitario, sin menoscabo de su búsqueda de beneficios. La descentralización forma parte de este esquema, mediante la transferencia de recursos y responsabilidades a las unidades territoriales de salud. En cuanto al acceso equitativo a los servicios, la meta consiste en lograr que el 70% de la población tenga cobertura con una canasta básica de servicios. Se pretende compartir el financiamiento con la sociedad dentro de un esquema de redes integrales público-privadas de proveedores de servicios de salud. Simultáneamente, se fomentará la participación de la ciudadanía en la organización, oferta y evaluación de servicios de salud, mediante los consejos de desarrollo provincial. Sin embargo, han surgido tensiones al afectarse en distinto grado a los agentes comprometidos en el sector.

En cuanto a la calidad, se creará un programa de habilitación, acreditación y garantía de calidad, a fin de que por lo menos el 75% de los usuarios acceda a servicios buenos, si no excelentes. En este mismo sentido, otra meta es disminuir la mortalidad infantil en 2004 a 15 por cada 1 000 nacidos vivos (en vez de los 30 actuales) y la mortalidad materna a 60 por cada 100 000 madres (en lugar de los 110 de principios de los noventa).

En lo que corresponde a saneamiento ambiental, entre las metas planteadas destaca que 75% de las viviendas disponga de agua potable, 90% con acceso fácil y que el índice de potabilidad del agua se eleve a 95%, todo ello en el año 2004. En fin, dentro del área de la promoción de la salud, se procurará transformar las conductas de riesgo y promover una nueva cultura de la salud. Para ello se ha fijado como meta la reducción de 10% de la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito, de tabaquismo, de casos de violencia intrafamiliar y de lesiones y muertes por armas de fuego.

42. Destaca la proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con un programa de modernización y reforma del sector salud, y la del Banco Mundial, mediante un proyecto de desarrollo de los sistemas provinciales de salud.

b) Seguridad social ⁴³

Como en la mayoría de los países, en la República Dominicana la seguridad social está integrada por una institución principal —el IDSS, en este caso— y por muchas otras, públicas y privadas, que integran un subsistema orientado a cubrir también las necesidades de seguros de accidente de trabajo, enfermedades profesionales, y pensiones de los afiliados y benefician a diversos estamentos, como suelen ser los empleados públicos y, dentro de ellos, las fuerzas armadas y el magisterio. Sólo el IDSS y el ISSFAPOL cubren necesidades médicas y hospitalarias de los asegurados, por lo que es común que sea la medicina privada, mediante el sistema de igualas, la que se haga cargo de otros beneficiarios. Coexisten con el SAVICA, también para los empleados públicos, el Fondo Social Hotelero y Gastronómico, y el Seguro Médico de Maestros que, como su nombre indica, brinda sólo atención en salud. Normalmente las prestaciones económicas de este subsistema son superiores a las que brinda el instituto central, orientado preferentemente a los asalariados urbanos.

Pese a registrarse una cobertura creciente del IDSS a lo largo de los años, ésta todavía es insatisfactoria: 7.7% de la población para efectos de seguro de enfermedad y maternidad, y 18.4% de la PEA, para prestaciones económicas, lo que implica incluso una cobertura mínima, sólo del orden de 35% de la población asalariada. Las razones son varias: por una parte, existe un tope de exclusión de los asalariados con ingresos superiores a 4 000 pesos mensuales, a lo que se suma la exclusión de los empleados domésticos, de los trabajadores agrícolas y del creciente sector informal de la economía, además de los empleados públicos ya mencionados. Por la otra, las estrecheces financieras impiden que se ampare a los familiares de los asegurados, aun cuando cuentan con algunas facilidades en materia de guarderías para madres trabajadoras.

Las limitaciones del IDSS se deben a que no se satisfacen plenamente las aportaciones tripartitas consideradas: 2.5% del sueldo de los afiliados, 7% de los empleadores y otro 2.5% del Estado. En efecto, además de ser comparativamente bajos los aportes con respecto a los promedios internacionales, destaca el hecho del incumplimiento de obligaciones, tanto de parte del gobierno como de los patrones: se estima un alto grado de evasión (entre 35% y 40%), que también es atribuible a la baja eficiencia de las oficinas recaudadoras. ⁴⁴

43. En rigor, seguridad social en su sentido amplio se refiere al conjunto de políticas orientadas a ofrecer un mínimo de bienestar a toda la población, con prioridad en la más desprotegida, pues incluye asimismo acciones asistenciales. En su sentido estricto, que es el que aquí se emplea, es el seguro cuya prima cotizan los afiliados, generalmente sobre una base compulsiva por estar adscritos a un empleo determinado, para protegerse de eventualidades de salud y de protección económica ante ellas, así como también ante la invalidez y la vejez.

44. Véase *Plan Nacional de Desarrollo Social*, op. cit., pág. 81.

De los ingresos totales (del orden de los 115 millones de dólares en 1999), alrededor de 80% lo absorbe el seguro médico, hospitalario y de maternidad. Las prestaciones por vejez (los jubilados en ese año eran 23 500)⁴⁵ ascendían a 19 millones de dólares, mientras que las pensiones por invalidez (6 125 amparados) rebasaban los 4 millones. Las pensiones pagadas, por lo demás, han quedado fuertemente erosionadas por la inflación, de modo que las mayores han venido cayendo, para engrosar el creciente grupo de las pensiones mínimas que ya representan 96% del total. Estas pensiones mínimas no garantizan un monto aceptable de supervivencia.⁴⁶ (Véase el cuadro VII-12.)

En lo que atañe a las pensiones, el IDSS se ha basado desde su fundación en un sistema de reparto, como es tradición en todos los institutos de seguridad social de la región. La prevalencia de población joven y, en general, el crecimiento en el número de afiliados, ha hecho viable el pago de pensiones a un creciente número de beneficiarios, aun cuando los montos de estos pagos hayan mermado por razones externas a las proporciones entre población activa y pasiva, que acaban de señalarse. En todo caso, siguiendo la corriente preponderante de sustituir el sistema de reparto por otro de capitalización individual, se ha planteado en los últimos años cambiar no sólo el sistema de salud, como se ha visto, sino también el de

Cuadro VII-12

REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES SELECCIONADOS DEL
INSTITUTO DOMINICANO DE SEGUROS SOCIALES, 1989-1999

Año	Número de afiliados a/ (miles)	Cobertura (%)		Ingresos del IDSS		Pensionados por vejez		Pensionados por invalidez	
		Población total	PEA	Millones de pesos	% PIB	Número	Millones de pesos	Número	Millones de pesos
1989	469	6.6	16.2	263	0.6	13 716	15.8	4 786	6.6
1990	409	5.7	13.7	350	0.5	14 731	30.8	4 876	34.1
1991	437	6.0	14.3	346	0.5	15 174	51.6	4 974	19.2
1992	483	6.5	15.4	674	0.6	15 528	79.3	5 047	28.8
1993	487	6.4	15.2	814	0.7	16 206	104.8	5 205	52.2
1994	507	6.5	15.4	949	0.7	16 340	116.9	5 316	44.6
1995	522	6.6	15.5	1 052	0.7	17 780	145.3	5 598	52.7
1996	524	6.5	15.2	1 197	0.7	18 970	169.6	5 576	52.1
1997	582	7.1	16.5	1 632	0.8	20 484	257.0	5 642	73.2
1998	602	7.2	16.0	1 745	0.7	21 062	279.7	5 391	76.8
1999	657	7.7	18.4	1 836	0.7	23 508	305.6	6 125	70.6

Fuente: IDSS.

a/ Incluye asegurados eventuales.

45. Con la excepción de los afiliados a otras instituciones, el resto de esta proporción mínima (alrededor del 3.5%) de la población de 60 años y más queda desprotegida.

46. Ibidem, pág. 82.

pensiones. Han sido múltiples las propuestas de reforma que se encuentran en estudio, pero aún no se ha optado por ninguna.

Por su parte, el ISSFAPOL se fundó en enero de 1982 para cubrir las necesidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. El aporte de los afiliados es mucho mayor que el correspondiente al IDSS, puesto que se eleva a 5.64% de su salario. Los aportes del Estado son los necesarios para subsidiar los déficit operacionales, sobre la base de un sistema de reparto, sin acumulación de reservas.

El programa de jubilaciones y pensiones para los empleados del Estado inició sus operaciones en 1981 y es administrado directamente por la Secretaría de Estado de Finanzas. En 1992 cotizaban en este subsistema más de 207 000 empleados gubernamentales y de entidades autónomas, lo cual representaba cerca de 8% de la PEA, con poco más de 20 000 pensionados en ese año. Los aportes de los asegurados son ligeramente más bajos (4% de su salario), y al igual que en el caso anterior el Estado cubre los déficit operacionales.

Este esquema se complementa con el del SAVICA, creado en 1961 para realizar obras de mejoramiento social y operaciones de financiamiento y construcción de viviendas, y, desde 1966, para ofrecer seguro de vida, cesantía e invalidez para los empleados públicos, obligatoriamente. Este instituto se financia con aportes de 2% de los salarios con un tope salarial contributivo de 1 000 pesos mensuales y de 25 pesos para los que exceden este tope, a cambio de lo cual ofrece seguro de vida equivalente a una indemnización del último salario anual, cesantía con la devolución de 50% de las cuotas legales, invalidez total igual al 20% del último salario, con seis meses de cuotas cubiertas, hasta un máximo de 100% del último salario a partir de dos años de cuota, e invalidez parcial, con 50% de las prestaciones de la invalidez total. En 1992 contaba con casi 179 000 afiliados. Este seguro, se ha dicho, plantea problemas de doble cotización, además de que el número limitado de contingencias que cubre da lugar a que cada institución instituya sus propios esquemas de previsión.

Finalmente, el programa no contributivo dirigido por la SESPAS se basa en la ley sobre pensiones a nonagenarios y centenarios, de 1955, y se financia con aportes gubernamentales. Se estimaba en 1995 en 28 000 pensionados, de los cuales 5 000 eran minusválidos.

Complementan los esquemas las instituciones privadas sin fines de lucro, que constituyen cajas de pensiones para trabajadores determinados, como el Fondo Social Hotelero y Gastronómico, el Fondo de Pensiones para Choferes, el Fondo para Obreros Portuarios y el ya varias veces mencionado Seguro Médico para Maestros.⁴⁷

47. *Ibidem.*, pág. 85.

En suma, se estima que no más de 30% de la PEA está amparado por las múltiples instituciones que integran el sistema de seguridad social, cuyas prestaciones, por lo demás, se caracterizan por ser insuficientes. En realidad, no se dispone de información de varias de las instituciones, ni consecuentemente del total del sistema, que aparte de estar fragmentado, presenta duplicidades y a menudo carece de transparencia financiera, administrativa y selección de beneficiarios. Las necesidades de una reforma integral son evidentes, si bien, al igual que ocurre con la reforma de la salud —con la que está estrechamente vinculada—, el proceso no ha estado exento de conflictos y de indefiniciones, precisamente por afectar a intereses diversos.

c) Educación y capacitación

Dentro de las disponibilidades limitadas de los recursos públicos, uno de los sectores más revalorizados entre las prioridades gubernamentales ha sido el educativo, por ser un factor estratégico de capilaridad social a la vez que de incremento de la productividad de la economía. En este sentido, ha crecido la conciencia de que uno de los factores limitativos de la sostenibilidad de la expansión económica es la calificación de la mano de obra. En 1992 se lanzó el Plan Decenal de Educación, y desde entonces se ha tratado de aumentar el gasto público, elevar la cobertura y calidad de los servicios, así como introducir cambios de política con el fin de vencer viejas inercias que han determinado un bajo rendimiento escolar, con altas tasas de deserción, repitencia y exceso de edad, así como con importantes brechas urbano-rural y por estratos de ingreso. Sobre este aspecto, recuérdese que la tasa nacional de analfabetismo de 15% (en 1998) esconde grandes diferencias entre el Distrito Nacional (7.5%) y las áreas rurales (27%).

En la República Dominicana, como en otros países, hay factores que determinan la exclusión de la educación a ciertos estratos sociales desfavorecidos, de forma que las condiciones de pobreza en que están inmersos tienden a perpetuarse. Uno de ellos es el relativo a las familias numerosas de escasos recursos, en las que cada hijo que nace tiene menos oportunidades que el anterior de proseguir estudios siquiera básicos. Otro es la escolaridad de los padres: los hijos de padres sin instrucción tienden a reproducir el mismo patrón. La región geográfica es igualmente determinante, siendo las más privilegiada el Distrito Nacional y, las menos, las provincias apartadas con predominio rural.⁴⁸

Cuadro VII-13

REPÚBLICA DOMINICANA: OFERTA DE SERVICIOS
EDUCATIVOS PÚBLICOS Y PRIVADOS, POR NIVEL Y
MODALIDAD, 1999

(Estructura porcentual)

	Total a/	Público	Privado
Total a/	100.0	80.3	19.7
Preescolar	8.4	4.6	3.8
Básica	68.5	57.2	11.3
Media	15.3	11.6	3.7
Especial	0.1	0.1	-
Adultos formal	4.8	4.8	-
Técnico básico	0.1	-	0.1
Técnico profesional	1.6	1.1	0.5
Laboral	1.2	0.9	0.3

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura.

a/ No se incluye la educación superior. Basado en una matrícula total de 2 261 549 alumnos (50.7% de ellos mujeres).

Está generalmente aceptado el papel estratégico de la educación en el combate contra la pobreza.⁴⁹ Con esa idea se instrumentó el Plan Decenal de Educación

49. Según estimaciones del Banco Central, en 1992 la pobreza incidía en 51.5% en los hogares con jefe de familia sin ningún grado educativo, en 31.6% en aquellos con educación primaria, en 18.2% en la media e incluso en 8.5% en educación superior. Estos porcentajes mejoraron en 1998, al bajar a 37.8%, 23.1%, 12.9% y 2.8%, respectivamente. Aun así, pese a la reducción general de la pobreza, subsiste notoriamente el factor educativo como causa de la misma. Véase BCRD (1997-1998).

(1992), que supuso un mayor financiamiento público acompañado de una reforma educativa cuyos objetivos y metas se fijaron por consenso social, al igual que los programas de apoyo para la atracción y retención en el sistema escolar de los alumnos de escasos ingresos, mediante acciones como los desayunos escolares y la distribución de libros de texto gratuitos.⁵⁰

El gasto público en educación recobró a partir de 1993 su tendencia al alza y llegó a rebasar, durante 1998 y 1999, la tasa de 2% del PIB. Se desconoce el gasto privado en educación, que es no sólo el que efectúan las instituciones privadas de enseñanza de todos los niveles, sino también las familias en colegiaturas y en útiles escolares, entre tantos otros conceptos.⁵¹ En todo caso, pese a esa tendencia ascendente, los estándares son todavía bajos, sobre todo para hacer frente a los rezagos acumulados en materia de cobertura, calidad y eficiencia.

En 1998 existían 7 765 centros educativos de todos los niveles (excluyendo la educación superior), que daban cabida, cada uno en promedio, a 280 alumnos.⁵² De ellos, casi 20% se ubicaban en el Distrito Nacional. La oferta de servicios educativos la satisface el sector público en un 80%. Su participación resulta más acentuada en la educación básica (83%), así como también en la educación para adultos (99%) y, por razones asistenciales, en la educación especial (89%). En cambio, aunque la participación gubernamental siga siendo mayoritaria en prácticamente todos los casos, tanto en la educación media como en la técnica profesional y la técnica básica se han abierto espacios mayores a la participación privada (alrededor de 25%). La educación preescolar ha tenido tradicionalmente un fuerte aporte privado, que en los últimos años se ha venido reduciendo en términos relativos, dado el interés del plan decenal de fomentar la educación inicial formal. En 1999 las instituciones públicas atendían ya a 55% de los párvulos matriculados. (Véase el cuadro VII-13.)

Los esfuerzos extraordinarios centrados en el desarrollo educativo del país han mostrado algunos avances desde que fue instrumentado el plan. La escolaridad bruta en la educación básica pudo satisfacerse plenamente por primera vez en 1998; sin embargo, en términos netos sólo se alcanzaba 84%, dejando todavía excluidos del sistema a un importante número de niños. Asimismo, una proporción creciente (de

50. Según la Secretaría de Estado de Educación y Cultura, en 1995 se repartieron 200 000 raciones de desayunos escolares en 688 escuelas, elevándose esta cifra en 1999 a 1.2 millones de raciones en 2 562 centros educativos, con un costo de cerca de 45 millones de dólares. Los 25 distritos educativos de las zonas fronterizas merecieron apoyos especiales con el respaldo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y de otras instituciones públicas y privadas. Por su parte, entre 1996 y 1998 se imprimieron 15.8 millones de libros: 10 millones para alumnos de educación preescolar, básica y media, 2.8 millones para apoyo de profesores y 3 millones para la alfabetización y educación de adultos. En 1999 la inversión correspondiente supuso alrededor de 3 millones de dólares.

51. Además de procurarse un mayor financiamiento privado, el plan contempló una mayor participación comunitaria. En 1999 operaban alrededor de 5 000 asociaciones de padres, madres y amigos de la escuela, que cubren a alrededor de 85% de los planteles educativos, lo que se traduce en una mejor administración de los mismos. *Ibidem*.

Cuadro VII-13

REPÚBLICA DOMINICANA: OFERTA DE SERVICIOS
EDUCATIVOS PÚBLICOS Y PRIVADOS, POR NIVEL Y
MODALIDAD, 1999

(Estructura porcentual)

	Total a/	Público	Privado
Total a/	100.0	80.3	19.7
Preescolar	8.4	4.6	3.8
Básica	68.5	57.2	11.3
Media	15.3	11.6	3.7
Especial	0.1	0.1	-
Adultos formal	4.8	4.8	-
Técnico básico	0.1	-	0.1
Técnico profesional	1.6	1.1	0.5
Laboral	1.2	0.9	0.3

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura.

a/ No se incluye la educación superior. Basado en una matrícula total de 2 261 549 alumnos (50.7% de ellos mujeres).

26% a 36%) de preescolares pudo matricularse entre 1993 y 1999. Se registraron progresos aún mayores con la educación media, cuya tasa de matriculación pasó de 34% a 55%. (Véase el cuadro VII-14.)

Cuadro VII-14

REPÚBLICA DOMINICANA: INDICADORES EDUCATIVOS SELECCIONADOS

(Porcentajes)

Año a/	Tasa bruta de escolaridad			Tasas		
	Inicial b/	Básica c/	Media d/	Promoción	Repitencia	Deserción
1991	...	...	...	62.4	13.9	23.6
1992	...	...	...	65.2	18.6	16.2
1993	25.6	90.1	33.5	65.7	16.2	18.2
1994	24.2	88.5	39.5	64.8	16.0	19.2
1995	30.2	91.1	40.5	66.8	15.5	17.7
1996	31.8	89.5	47.3	70.6	11.9	17.5
1997	32.1	97.2	48.1	78.0	5.5	16.5
1998	32.0	100.0	50.2	79.9	5.2	14.9
1999	35.9	101.2	55.2	...	...	...

Fuente: Secretaría de Estado de Educación y Cultura.

a/ Año de conclusión de cursos iniciados el año previo.

b/ De 3 a 5 años de edad.

c/ De 6 a 13 años de edad.

d/ De 14 a 17 años de edad.

En este sentido, surtió efecto el adelantar a seis años la edad obligatoria de ingreso a la educación básica, en vez de los siete años vigentes anteriormente, lo cual ha tenido consecuencias en la reducción del exceso de edad. En total, la tasa bruta combinada de matriculación de los niveles preescolar, básico y medio pasó entre 1990 y 1999 de 36.7% a 47.2%, y se redujo la presencia de estudiantes de esos niveles a partir de los 17 años. (Véase el cuadro VII-15.)

Cuadro VII-15
REPÚBLICA DOMINICANA: TASAS
DE ESCOLARIDAD POR EDAD,
1990 Y 1999 a/
(Porcentajes)

Edad	1990	1999
Total	36.7	47.2
3	0.9	12.4
4	3.5	19.7
5	12.9	62.7
6	28.3	77.6
7	67.6	87.6
8	70.5	95.3
9	71.8	92.2
10	77.5	90.0
11	76.2	84.7
12	82.5	84.2
13	80.4	81.1
14	77.1	75.3
15	57.9	69.9
16	54.1	60.7
17	52.7	50.5
18	48.7	39.2
19-29	9.1	7.2

Fuente: Secretaría de Estado de
Educación y Cultura.

a/ No se incluye la educación superior.

En este campo, las niñas y jóvenes tienen más posibilidades de alcanzar una escolaridad mayor, lo que se explica en parte por la necesidad de los varones de adelantar su ingreso a la vida laboral por razones económicas y en parte también por los avances logrados en la incorporación de las mujeres al empleo remunerado. En efecto, si bien en 1995 la tasa de alfabetización era prácticamente la misma para ambos sexos (82.2% las mujeres y 82% los varones), la tasa bruta combinada de matriculación en los tres niveles (básico, medio y superior) era muy diferente (74% de mujeres contra 64% de hombres).⁵³

52. Véase Secretaría de Estado de Educación y Cultura (1999), cuadros 120 y 121.

53. Esta brecha se hace más evidente en el quintil más bajo de ingresos.

Véase CEPAL (1999a).

Las mejoras en el rendimiento educativo resultaron de la estrategia de estimular la retención escolar por diversos medios: desayunos escolares y libros de texto gratuitos, revisiones curriculares y la revalorización de los sueldos de los docentes.⁵⁴ De esta manera, la tasa de deserción estudiantil se contrajo fuertemente en los años noventa, al bajar de 24% a 15%, y también la de repitencia, que pasó de 14% a 5%.⁵⁵

En suma, las mejoras sustanciales en la cobertura de los últimos años han reducido los grandes márgenes de exclusión no sólo en la educación preescolar, media y técnica, sino incluso, como se destacó, en la básica, con su tasa neta de matriculación de 84%. Los avances en la calidad han sido menores, por tratarse de reformas curriculares con rendimientos a más largo plazo. En todo caso, es preocupación constante mejorar esta calidad, a la luz de la deficiente preparación del alumnado dominicano medio, así como vincular los contenidos educativos, sobre todo de la educación media, a las demandas del mercado laboral.

En la República Dominicana existen posibilidades de acceso a estudios universitarios con cuotas mínimas, como las de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), de carácter público, así como sistemas de becas y créditos para sufragar los costos de la educación privada. Aun así, la educación superior más bien está reservada a estudiantes con un entorno familiar y una base económica y social favorables. La educación superior está constituida por alrededor de una treintena de universidades y de una decena de institutos tecnológicos, entre públicos y privados. En 1997 tenían una matrícula total de 177 000 estudiantes, en su inmensa mayoría adscritos a las primeras. Es probable que con el notable dinamismo de la educación superior, esta cifra se eleve a alrededor de 240 000 en el año 2000.⁵⁶ Las carreras más demandadas eran contabilidad (13% de la matrícula total), educación (12%), derecho (11%), sistemas y cómputos (10%), mercadeo (10%), administración de empresas (7%) y medicina (6%). Sólo el 1.3% hacía cursos de posgrado en el país.⁵⁷

La población estudiantil de la UASD representaba 46% del total en 1997. Cifras disponibles más actuales para esta universidad muestran en el primer semes-

54. Hasta 1991, el salario bruto de un docente con dos grupos diarios equivalía en promedio a una tercera parte de la canasta básica familiar; en 1996 ascendía a 75% de la misma y ya en 1997 se elevaba 27% por encima. Estos estímulos se tradujeron en que en 1999 se dispusiera de 67 000 plazas de maestros, frente a las 34 000 de 1990. Adicionalmente, en 1998 se puso en marcha el Sistema Nacional de Formación, Capacitación y Actualización de Maestros a través de 13 universidades, cinco escuelas normales y la Escuela de Educación Física. *Ibidem*.

55. En cuanto a la deserción, debe considerarse la obligatoriedad de presentar acta de nacimiento para la inscripción en la escuela primaria, con un período de gracia que no rebasa el quinto año, pues en su defecto sobreviene la expulsión. Esta medida afecta sobre todo a los hijos de inmigrantes haitianos ilegales.

56. Esta estimación se basa en la matrícula actual de la UASD (110 781 estudiantes) y en la participación que tenía esta universidad en el total en 1997 (46.2%).

57. Según datos del Consejo Nacional de Educación Superior, Presidencia de la República (véase página web: <http://www.cones.gov.do>).

tre del año 2000 una población de poco más de 110 000 estudiantes, de la que 70% se concentra en la sede central de Santo Domingo. Las facultades de humanidades —que imparten carreras magisteriales— son las más pobladas, con 35% de la población total; las de ciencias económicas y sociales —con contabilidad y administración de empresas—, 24% y las de ciencias jurídicas y políticas 9%. En cambio, las facultades de ciencias —donde se imparte informática— sólo albergan a 5% y las de ciencias agronómicas y veterinarias a 1%. Dos terceras partes del estudiantado son femeninas. El profesorado rebasa los 2 300.⁵⁸

La UASD coexiste con otros centros universitarios de carácter privado, muchos de ellos de buena calidad, en los que pueden ingresar aspirantes sin suficientes recursos gracias a los sistemas de becas y créditos que distinguen a la República Dominicana. En esta área destaca la labor de la Fundación APEC para el Crédito Educativo (FUNDAPEC), creada en 1967, que desempeña un papel importante en la planificación de los recursos humanos del país, no sólo otorgando créditos a estudiantes universitarios y de posgrado en el exterior (con tasas reales de interés moderadas), sino también, y de modo creciente, a los aspirantes a la educación técnica. En este ámbito, el Estado está llamado a garantizar, incluso en mayor grado, el acceso a la educación superior de estudiantes sin recursos económicos.

Con todo, persisten inercias en la demanda de carreras universitarias, en el sentido de que las más tradicionales son las más demandadas —contables, administrativas, educación, derecho, medicina— y están en ocasiones saturadas y mal retribuidas, en detrimento de otras de desarrollo tecnológico, como la química o la agronomía, de escasa matrícula. En este sentido, se hace evidente la necesidad de adecuar las orientaciones de la educación superior —y también técnica— a los requerimientos que suponen el cambio tecnológico y la globalización.⁵⁹

Entre los programas de capacitación laboral destaca la actividad del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), creado en 1980, con fondos tripartitos del gobierno, los patrones y los empleados. Sus objetivos consisten en organizar y regir el sistema nacional de formación para el trabajo con el fin de promover el desarrollo de los recursos humanos y, así, la productividad de las empresas en los distintos sectores de la economía. En efecto, sus variados programas atienden tanto al sector agropecuario como al manufacturero, los requerimientos de las zonas francas en materia de confección de prendas de vestir, así como al sector de los servicios, en particular al turístico. Este instituto aporta metodologías, instructores y material didáctico para la formación y capacitación, basándose fre-

58. Cifras correspondientes al primer semestre del año 2000. Véase UASD (2000).

59. Véase Polanco, *op. cit.*

cuentemente en el sistema de formación dual (en el centro de trabajo y en la institución educativa), y lleva a cabo programas de desarrollo organizativo, cursos en la empresa, cursos móviles y formación de maestros técnicos. También cuenta con programas de capacitación para los empleados por cuenta propia, orientado a beneficiar a grupos marginales urbanos y rurales.

Se estima que en sus 20 años de existencia, el INFOTEP ha capacitado a más de 600 000 dominicanos hasta 1999; en los dos últimos años a razón de cerca de 100 000 egresados anuales. De ellos, más de 60% han sido varones, mientras que la enseñanza a las mujeres se concentra en actividades como la confección, la repostería y panadería, las labores secretariales y la computación. El 44% de los egresados proviene de un nivel educativo secundario, el 24% de la escuela básica, e incluso el 16% de nivel universitario; el resto, otro 16%, carece de formación.⁶⁰

Si bien son actividades tradicionales las predominantes —mecánica de vehículos, electricidad, plomería, etc.—, el INFOTEP se ha venido adaptando a los requerimientos prioritarios de la economía de los últimos años, como los de las zonas francas, los del sector hotelero y restaurantes, así como el de la computación. Sin embargo, el acelerado avance tecnológico y la globalización imponen retos adicionales de formación de recursos humanos que demandarán del INFOTEP nuevas estrategias.

Una mención especial merece el escaso fomento del deporte en la República Dominicana, pese a existir una Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación (SEDEFIR), creada en 1974. Sin embargo, la gran debilidad institucional y la escasez de recursos financieros son factores subyacentes de los resultados en este campo, cuyos éxitos frecuentes son atribuibles más a las iniciativas de los deportistas que a los apoyos recibidos.

d) La vivienda

Finalmente, otro de los sectores rezagados y que ha merecido escasa y fluctuante atención es el de la vivienda. En los censos y encuestas levantados se señala que un número todavía significativo de ellas está en condiciones precarias. Es cierto que se percibe a lo largo de los años una mejoría relativa en ciertos indicadores, tales como el porcentaje de hogares con piso de tierra (que disminuyeron de 35% en 1970 a 7% en 1998), y aquellos con techo de cana o yagua (que también se han reducido de 40% a 5% en los mismos años). También se observa un creciente número de casas con acceso a agua potable (84% en 1998), energía eléctrica (88%) e incluso con nevera (58%) y estufa (86%), dada en este último caso la decreciente utilización de leña para cocinar

60. Véase INFOTEP (1999).

(11% de los hogares). Sin embargo, subsiste un porcentaje significativo de hogares en pésimas condiciones, como es el caso de aquéllos en cuarterías y barracones, que han disminuido poco (todavía representan 11%). (Véase el cuadro VII-16.)

Cuadro VII-16

REPÚBLICA DOMINICANA: CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS

(Porcentajes)

	1950	1960	1970	1981	1984	1991	1993	1996	1998
Hogares con:									
Piso de tierra	...	...	35.5	21.4	...	10.6	7.8	8.6	7.0
Techo de cana o yagua	...	...	40.1	18.4	...	8.2	...	5.0	5.0
Paredes de									
madera o palma			75.5	62.3	...	43.9	...	...	...
Acceso a agua potable	16.6	20.0	49.2	56.3	62.0	78.1	...	81.2	84.0
Energía eléctrica	13.2	...	36.2	59.1	...	74.8	81.0	84.2	84.0
Recolección de basura	...	...	...	...	56.5	56.1	...	46.9	44.5
Nevera	...	...	...	...	...	43.3	...	52.9	58.4
Estufa	...	...	13.2	...	...	56.2	...	77.1	86.2
Cocina de carbón o leña	...	...	78.4	64.7	60.0	40.5	...	19.4	11.2

Fuente: ONAPLAN, sobre la base de los Censos Nacionales (1950, 1960, 1970, 1981 y 1993);

Encuestas Nacionales de Salud 1991 y 1996, y Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares 1984 y 1998.

A mediados de los años noventa se estimaba el déficit habitacional del país en una cifra del orden de las 600 000 viviendas, incluyendo las que requerían mejoras importantes. Además, había necesidad de construir alrededor de 30 000 viviendas nuevas por año para hacer frente al crecimiento de la población.⁶¹ Si se considera que el tamaño medio de la familia dominicana es de 4.3 miembros, poco más de 2.6 millones (la tercera parte de la población de entonces) tenía un alojamiento precario. El fenómeno del hacinamiento está presente, ya que el tamaño medio de la vivienda rural es de 40 m², y aún menor en el área urbana marginal, que tiene en promedio 1.5 habitaciones por vivienda.⁶²

61. Véase Instituto Nacional de la Vivienda y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe final, Foro Nacional hacia una nueva política para el sector vivienda y asentamientos humanos en la República Dominicana, Santo Domingo, octubre-noviembre de 1996, pág. 10.

62. Véase CEPAL (1998b), págs. 39-45.

Esta situación se agravó sensiblemente con el paso del huracán Georges, en septiembre de 1998. Del total de viviendas existentes en el país (1.63 millones), 171 000 resultaron afectadas de algún modo y, de éstas, casi 50 000 quedaron completamente destruidas. Pese a los grandes esfuerzos de reconstrucción llevados a cabo, la situación de la vivienda y de los servicios básicos sigue siendo prioritaria por las enormes necesidades sociales por satisfacer, tanto en áreas rurales como, cada vez más, en zonas urbanas marginales, incluidas las de la misma ciudad de Santo Domingo.

A partir de 1996, el gobierno se propuso llevar a cabo algunas reformas institucionales en torno a la vivienda como parte de su proceso de modernización del Estado. El primer paso fue crear el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), la institución gestora de la política habitacional del país, iniciativa intermedia en el ulterior establecimiento de la Secretaría de Viviendas y Asentamientos Humanos. Sin embargo, esta medida no fue respaldada con un incremento del financiamiento público. En efecto, la participación del gasto público en vivienda en relación con el PIB descendió a 0.3% en los últimos años. (Véase de nuevo el cuadro VII-3.)

En tales circunstancias, el INVI ha buscado la participación del sector privado, la sociedad civil, las comunidades y los organismos internacionales para llevar a cabo las nuevas líneas de acción. Éstas abarcan el mejoramiento de los asentamientos urbanos de condiciones precarias, con la participación comunitaria, la construcción de viviendas rurales y urbanas para sectores de ingresos bajos y medios-bajos, viviendas de emergencia, y, entre otras, la legalización de terrenos estatales en uso de particulares.

De esta manera se han impulsado nuevos proyectos. Por ejemplo, con la participación de la ayuda externa se ha llevado a cabo un programa de saneamiento de barrios en San Juan de la Maguana. Con el sector privado se lanzó el programa Bono para la Vivienda, que implica un subsidio parcial a las familias para adquirir casas construidas y financiadas por el sector privado. Con las comunidades mismas se promueven no sólo labores de saneamiento, sino también de autoconstrucción de viviendas. Asimismo, para hacer frente a los daños del Georges se repararon 52 750 con fondos asignados al INVI dentro de su programa de viviendas de emergencia, que supuso también la construcción de albergues.⁶³ En total, durante 1999, el INVI había terminado 27 996 unidades habitacionales, tenía en construcción 9 438 y en formulación 11 615, con una inversión total de 811.2 millones de pesos (alrededor de 50 millones de dólares). Estas actividades se complementan con la construcción privada y la informal.

63. Véase Instituto Nacional de la Vivienda (s/f).

B. Áreas de atención prioritaria: Una recapitulación

En la segunda mitad del siglo XX la economía dominicana logró un crecimiento excepcional que se tradujo en una elevación muy importante del nivel medio de vida de la población, si bien partió de una base sumamente exigua. La expansión tuvo una interrupción en los años ochenta para luego retomar, en los noventa, un impulso mayor. En los últimos 10 años el PIB por habitante aumentó más de 50%. Este dinamismo ha traído beneficios generales, aun cuando hayan estado lejos de haberse distribuido de forma equitativa entre los distintos estratos de la población. Los grandes indicadores sociales y demográficos, pese a las frecuentes imperfecciones en su cálculo, apuntan hacia mejoras sustanciales en la calidad de vida de crecientes sectores de la sociedad, si bien persisten rezagos que pueden calificarse de graves y condiciones de existencia injustas, en especial en las zonas rurales y para ciertos grupos humanos, como las mujeres, los adultos mayores, los infantes, los minusválidos y la población de origen haitiano.

La continuidad de la expansión económica es una condición indispensable para vencer estos rezagos y avanzar en una serie de políticas de desarrollo social. Algunas de ellas en ciernes y otras en transición, encuentran en esta coyuntura un momento propicio para su consolidación. El crecimiento crea oportunidades de empleo remunerado, lo cual es un elemento central para el combate directo contra la pobreza. Sin crecimiento económico es prácticamente impensable elevar el gasto social, y sin éste también resultaría inviable inducir las mejoras para cubrir o, al menos aminorar, las necesidades insatisfechas y acumuladas de servicios sociales básicos de un porcentaje significativo de la población. Ambos aspectos —creación de empleo y elevación del gasto social— demandan no sólo crecimiento económico sino también importantes políticas complementarias de apoyo.

La preocupación oficial por hacer frente al crecimiento heredado de la pobreza y de relanzar el sector social en un nuevo entorno de globalización quedó manifiesta en distintas oportunidades, entre las que destacan la formulación, primero, del Plan Decenal de Educación en 1992 y, después en 1996, del Plan Nacional de Desarrollo Social. Sin embargo, pese a la voluntad explícita de acompasar el crecimiento económico con el desarrollo social de una manera más integrada, han surgido resistencias al cumplimiento de las metas de ambos planes, metas que fueron ambiciosas, por ejemplo, en lo relativo al aumento del gasto social.

En efecto, además de recomendarse en el Plan Nacional de Desarrollo Social una reforma institucional para evitar duplicaciones —reforma que sólo se ha llevado a cabo de modo incipiente—, se fijó como meta para el año 2000 elevar el gasto social a 25% del PIB y a 50% del gasto total, cifras que a partir de la experiencia conocida de 1999 pudieran ser poco realistas. El incumplimiento de metas en planes que parten de diagnósticos acertados sugieren la existencia de obstáculos serios para su instrumentación.

En este sentido, resulta pertinente examinar las causas estructurales, políticas e institucionales que impiden introducir cambios y, en general, incrementar la eficacia de las políticas y las reformas sociales, dadas las singularidades de la República Dominicana y su grado de desarrollo. Un primer obstáculo con el que se ha tropezado reiteradamente es la debilidad de las estadísticas sociales. Estas deficiencias informativas limitan la transparencia y la evaluación rigurosa de la eficacia de las políticas sociales. En este campo sobresalen las limitaciones estadísticas en materia de empleo, de pobreza, de resultados del gasto público y, a un nivel concreto, de estadísticas censales y de registros de morbilidad y mortalidad, entre otros, todo ello con la suficiente apertura por género.

La debilidad institucional, la frecuente duplicidad de funciones entre las instituciones y la falta de transparencia en la ejecución del gasto son aspectos prioritarios cuya revisión y enmienda merece urgente atención. Si bien se encuentran en proceso algunos pasos en este sentido, en particular en el caso del sector salud, como parte del programa de modernización del Estado emprendido, la fragmentación institucional y los bajos niveles de eficiencia operativa, son indicadores de los enormes requerimientos en este ámbito.

En la revisión del papel y de la dimensión del Estado, debe tenerse presente que en varios de los sectores sociales el peso del sector privado es mayor en la República Dominicana que en otros países, reflejo en parte de las crónicas limitaciones presupuestarias de su gasto social. Destaca el campo de la salud, vinculado con el de la seguridad social, ambos sujetos a una reforma que deberá ser profunda. Igualmente, la construcción de vivienda y algunos segmentos del sistema educativo tienen escasa presencia estatal.

Pese a los avances, el desarrollo social no ha compensado los rezagos históricos acumulados, aun en períodos de gran expansión del aparato productivo. El Estado dominicano difícilmente podría corregir en poco tiempo desigualdades enormes con los escasos medios que ha tenido a su disposición, tanto financieros como organizativos y técnicos. Por otra parte, es evidente que el sector privado ha atendido los nichos rentables que ofrecen los sectores de mayores ingresos de la población, así como también que las organizaciones humanitarias de la sociedad civil nacionales o extranjeras no han podido cubrir los servicios sociales no rentables que se orientan a los estratos pobres de la sociedad. El Estado tendrá que llenar estos grandes huecos.

En materia de empleo, los estrechos márgenes de maniobra del Estado, la índole de la revolución tecnológica mundial y el decaimiento de muchos sectores productivos tradicionales han limitado la multiplicación de los empleos bien remunerados. La emigración y otras estrategias individuales de supervivencia siguen siendo los rasgos más característicos de la realidad social dominicana. Por otra parte, muchas actividades se han beneficiado de la inmigración haitiana, lo que constituye un factor explicativo de la

presión a la baja de la mayor parte de los salarios mínimos reales y de las prestaciones sociales.

En cualquier caso, habrá que revalorar la presencia estatal en la política social, con miras a integrar a la población marginada y con ello disminuir la pobreza y las desigualdades. La formación del capital humano resulta estratégica para incidir simultáneamente en las variables sociales y económicas (producción, productividad y competitividad internacional). Nutrición, salud, educación —preescolar, básica, media—, formación técnica básica y profesional y capacitación para el trabajo son las áreas que tendrán que complementarse con políticas de empleo, que son el eslabón indispensable de la cadena que permitirá superar el círculo vicioso de la pobreza.⁶⁴

El Estado dominicano enfrenta la disyuntiva de elevar su gasto social —y su gasto público total— hasta ahora extremadamente bajos, incrementar o no liberar recursos —ahorro privado— para invertirlos en actividades productivas y con ello alcanzar mayores tasas de crecimiento económico y de generación de empleo. O bien, si este excedente se orienta a aumentar el consumo suntuario de los sectores de alto ingreso o a la compra de activos en el exterior. La relación entre gasto corriente y gasto de capital social puede ofrecer opciones importantes de política, que al parecer han variado en el tiempo. La revalorización de los salarios de la planta docente en la actual administración —conforme a recomendaciones internacionales de reforma educativa—,⁶⁵ frente a la dramática erosión de los mismos en períodos anteriores, sugiere que el énfasis debería otorgarse a incrementar la inversión en la planta física.

En todo caso, siendo necesaria la mayor participación posible de otros agentes sociales, el papel solidario y redistributivo del gasto público resulta ser un ingrediente indispensable en la situación actual. No basta la formulación de diagnósticos precisos o la intención favorable del gobierno; es imprescindible armonizar la reforma social con la reforma económica, particularmente de la economía pública.

La calidad y la eficiencia del gasto social representan otra área de atención prioritaria. Existen elementos suficientes que permiten valorar la eficacia de varias de las políticas sectoriales en los distintos estratos de ingreso de la población para medir sus resultados. En este campo destaca el mayor rendimiento del gasto en la educación básica —con sus apoyos complementarios en desayunos escolares y libros de texto gratuitos— frente, por ejemplo, al gasto en educación superior, costosa por alumno y que, por favorecer a estratos de ingresos más altos, haría esperar una mayor contribución de los mismos.⁶⁶ No obstante, habría que mejorar el sistema de becas universitarias a fin de abrir paso a la población de recursos escasos.

64. Educación y empleo son las “dos llaves maestras” de un desarrollo más estable, dinámico, integrador y sostenible. Véanse, entre otros, CEPAL (2000b) y CEPAL (1990b).

65. Véase CEPAL-UNESCO (1990).

66. Sobre este tema de la eficiencia del gasto social, referido sobre todo a la educación y la salud, véase, nuevamente, Aristy, Mena y Méndez (1999).

Es un hecho que el bajo desarrollo educativo del capital humano de la República Dominicana es una de las mayores limitaciones potenciales a la perdurabilidad de su progreso económico. En este sentido, se señala la pertinencia de universalizar la educación preescolar o inicial, complementada con un programa de guarderías, así como también la educación media. En todos los niveles, incluido el superior, la revisión de los contenidos educativos con miras a vincularlos más con el mundo tecnológico y laboral moderno es una práctica aceptada. Igualmente, se han visto las ventajas de intensificar y flexibilizar, además de actualizar, los programas de capacitación para el trabajo, mediante programas duales vinculados con las empresas. Se reitera el papel que debe cumplir el Estado de garantizar a los estudiantes de bajos recursos con capacidades para ello el acceso a estudios superiores, como parte de sus funciones de dotar de equidad y universalidad al sistema.

En cuanto a la salud, la reforma en ciernes contempla aspectos que, de llevarse a cabo, permitirán mejorar la eficacia del sector. Como se señaló, énfasis particular merece la mejoría de la base estadística de registros de morbilidad y mortalidad, así como la puesta en práctica de un franco proceso de descentralización y desconcentración a nivel provincial y municipal. Más allá de estas acciones imprescindibles, la persistencia de enfermedades endémicas y la alta morbilidad demandan acciones prioritarias en materia de medicina preventiva.

En efecto, en relación con la atención médica y hospitalaria, destaca en el país la baja cobertura pública y la deficiente calidad de los servicios, incluidos los prestados por las instituciones de seguro social. Siendo mínima la protección en salud del sistema de seguridad social, un elevado porcentaje de la población queda desprotegida. Por ello, los programas en curso insisten en que los esfuerzos en este campo deben encaminarse a robustecer programas de atención básica de calidad en establecimientos de primer nivel, con un rendimiento social mucho mayor. En cuanto a las instalaciones de tercer nivel —hospitales y clínicas públicos o semipúblicos—, que suelen operar con un alto grado de ineficiencia, la atención debe centrarse en mejorar su calidad y no en ampliar su cantidad.

La alta participación privada en la medicina curativa, fortalecida por el sistema de igualas y los seguros médicos privados, facilitan la reforma del sistema de salud que se persigue en el país. En este sentido, las acciones gubernamentales están llamadas a concentrarse en las campañas preventivas y en dotar de atención básica universal a la población, como parte de su labor rectora y solidaria del sistema de salud. Convendría extender los seguros privados contratados directamente o bien los derivados de las prestaciones laborales al trabajador y su familia.

La reducida cobertura y bajas prestaciones de las pensiones de la seguridad social facilita su reforma y favorecen la reducción de las cargas que el gobierno tendrá que cubrir en el futuro, pues estaría llamado a financiar el costo de transi-

ción del actual sistema de reparto a otro de capitalización individual. Una primera prioridad consistiría en ensanchar la cobertura mediante la afiliación en salud y prestaciones económicas a los trabajadores y sus familias, incluyendo a grupos excluidos ya sea por rebasar el tope salarial establecido, por ser autoempleados, por ser trabajadores del campo o del servicio doméstico. Es obvio que a mayor cobertura, mayor será el costo financiero para el Estado. En cuanto a las pensiones, la posibilidad de crear un sistema mixto, sobre dos pilares, permitiría ofrecer un mínimo de ingreso a los pensionados con la cobertura más amplia posible, mientras que con la capitalización individual permitiría superar ese mínimo con arreglo a las cotizaciones de cada trabajador. El nuevo sistema incorporaría el consenso del gobierno, patrones y empleados, incluidos sus sindicatos, y tendría todo un conjunto de implicaciones en el campo laboral, fiscal y financiero, que favorecería inclusive al incipiente mercado de capitales.

El fomento de la participación pública en la construcción de viviendas del INVI y su complementación con programas de construcción privada y comunitaria resultan estratégicas doblemente: porque reducen el déficit habitacional del país y por tratarse de una actividad generadora de empleo.

Finalmente, una mención importante debe hacerse al fortalecimiento de la ciudadanía, tanto por lo que se refiere a los derechos de los ciudadanos como a los canales para asegurar su participación efectiva. Este tema resulta pertinente en la República Dominicana, en particular por la debilidad del sistema judicial y de los marcos legales en proceso de transformación.

En todo caso, el programa de modernización del Estado en que se han empeñado las autoridades dominicanas se inserta en una coyuntura propicia de franca expansión económica. En esa coyuntura, cabría revalorar el desarrollo social para que no resulte ser, como ha ocurrido tradicionalmente, un sector residual de los beneficios del crecimiento económico, sino un elemento dinamizador de esa expansión y de la necesaria equidad social. Los reiterados principios de universalidad, equidad y eficiencia son válidos y pertinentes en el caso dominicano como rectores del marco en el que se debe insertar el desarrollo social.⁶⁷

Bibliografía

Aristy, Jaime, Rita Mena y Arturo Méndez (1999), *Gasto público en servicios sociales básicos en la República Dominicana: Iniciativa 20/20*, PNUD-UNICEF-FNUAP, Santo Domingo.

Banco Central de la República Dominicana (1999), *Encuesta nacional de gastos e ingresos de los hogares*, octubre 1997-septiembre 1998, Tomo V, "Situación de la pobreza y distribución del ingreso en la República Dominicana", julio.

Banco Mundial (1998), *World Development Indicators 1998*.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile, mayo.

_____ (2000b), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SES.28/3), Santiago de Chile, febrero.

_____ (1999a), *Indicadores sociales básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe*, Edición bienio 1998-1999 (LC/MEX/L.387), México, agosto.

_____ (1999b), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.

_____ (1998a), *Panorama Social de América Latina* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, abril.

_____ (1998b), *República Dominicana: evaluación de los daños ocasionados por el huracán Georges, 1998* (LC/MEX/L.365) México, diciembre.

_____ (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo.

_____ *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, distintos años.

CEPAL-UNESCO (1990), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702 (SES.24/4)), Santiago de Chile, marzo.

Del Cid, Manuel y Rodolfo Tacsan Chen (1998), *Precios y salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana (un estudio preliminar)*, OIT, 62, San José.

Gregory, Peter (1997), *Empleo y desempleo en la República Dominicana*, Banco Central de la República Dominicana, Santo Domingo, diciembre.

INFOTEP (Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional) (1999), *Formación profesional en acción*, año 5, N° 2, Santo Domingo, abril-octubre.

Instituto Nacional de la Vivienda (s/f), *Memoria 1997-1998*, Santo Domingo.

Instituto Nacional de la Vivienda y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1996), *Informe final*, Foro Nacional hacia una nueva política para el sector vivienda y asentamientos humanos en la República Dominicana, Santo Domingo.

Lizardo, Mercedes Magdalena y Rolando M. Guzmán (s/f), *Niveles de escolaridad y sus factores determinantes: una cuantificación econométrica*, mimeo.

ONAPLAN (Oficina Nacional de Planificación, Santo Domingo, República Dominicana) (1997), *Informe Población*, N° 11, Santo Domingo.

Polanco, Tania (2000), “¿Gana más quien sabe más?”, en *Rumbo*, año V, N° 334, Santo Domingo, 26 de junio.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Informe de Desarrollo Humano 1999*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

Secretaría de Estado de Educación y Cultura (1999), *Estadísticas Educativas 1997-1998*, Santo Domingo, julio.

Secretariado Técnico de la Presidencia/Oficina Nacional de Planificación (1996), *Plan Nacional de Desarrollo Social*, Santo Domingo.

SESPAS (Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social), Dirección General de Epidemiología (1999), *Epidemiología*, volumen 13, N° 1, Santo Domingo.

UASD (Universidad Autónoma de Santo Domingo) (2000), Vicerrectoría Académica, *Cátedra UASD*, año 1, No. 1, Santo Domingo, marzo.

Capítulo VIII

El fenómeno migratorio en la República Dominicana: las remesas de dominicanos y la inmigración haitiana

Introducción

En este capítulo se analiza el fenómeno migratorio en la República Dominicana desde dos vertientes: la de expulsión de mano de obra dominicana (las remesas familiares y comunitarias) y la de absorción (la inmigración haitiana). Ambas tienen orígenes y consecuencias muy diferenciados, que se asocian tanto a sus raíces económicas e históricas disímiles, como a la realidad de la convivencia de las dos naciones en una misma isla.

La contribución de las transferencias de los migrantes dominicanos, por una parte, y la aportación que significa la presencia de los inmigrados haitianos, por otra, son tal vez dos caras de un mismo fenómeno, ya que ambas permiten equilibrar, a su manera, las presiones sociodemográficas de una economía que, a pesar de su crecimiento acelerado durante las últimas décadas (entre 1970 y 1999 el PIB creció en promedio 5.4%), no ha podido compensar en igual magnitud las necesidades más apremiantes de su población en términos de equidad.

Para contribuir a analizar y evaluar ese reto, este capítulo esboza a grandes rasgos las problemáticas respectivas de uno y otro fenómeno, con el objeto de contribuir a ofrecer líneas de análisis y algunas recomendaciones encaminadas a lograr un círculo virtuoso de desarrollo con equidad, en el que la erradicación de la pobreza, la promoción del pleno empleo y el fomento de la integración social sean partes esenciales de esa nueva ciudadanía a la que aspiran los países de la región.

A. Las remesas familiares y comunitarias en la República Dominicana

1. Evolución y perspectivas de los flujos globales de remesas

La República Dominicana es uno de los países latinoamericanos que recibe más remesas familiares, tanto en términos absolutos como por habitante. En términos absolutos, México la sobrepasa, pero con un nivel por habitante mucho menor. El Salvador exhibe el monto por habitante más alto, casi cuatro veces mayor que el de México, mientras que la República Dominicana muestra un nivel por habitante intermedio, como se puede ver en el cuadro VIII-1.

Ningún país latinoamericano ha igualado el dinamismo alcanzado en los noventa por la República Dominicana en el rubro de remesas, con un ritmo promedio de crecimiento de 15% anual en los últimos cinco años y de 17% si se toma la última década. En 1998 este país registró un incremento extraordinario de 22%, influido por la respuesta de las comunidades de dominicanos en el exterior a los desastres provocados por el huracán Georges. Las estimaciones del Banco Central de la República Dominicana para 1999 arrojan una cifra de alrededor de 1500 millones de dólares, nivel muy similar al estimado para El Salvador en ese mismo año.

Cuadro VIII-1

EL SALVADOR, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA: INGRESOS POR REMESAS FAMILIARES, 1998

Países	Remesas familiares (millones de dólares)	Población (millones)	Remesas familiares por habitante (dólares)
México	5 627	95.8	59
El Salvador	1 333	6.0	222
República Dominicana	1 326	8.2	162

Fuente: Los datos de remesas se tomaron de las series de balanza de pagos de la CEPAL.

Las cifras de población se tomaron de CEPAL (1999a).

Las remesas familiares han tenido consecuencias positivas en la economía dominicana. Desde el punto de vista de los hogares receptores, dichos ingresos han significado un importante complemento del ingreso y una válvula de seguridad contra la pobreza. Sin embargo, hay quienes señalan que los procesos migratorios han tenido repercusiones negativas, tanto en las comunidades de migrantes en el extranjero como en las locales, al influir en la desinte-

gración del núcleo familiar, con toda la secuela de desajustes psicosociales que esto acarrea.¹

Desde el punto de vista macroeconómico, la importancia de las remesas ha venido creciendo hasta el punto de que se las reconoce ya como uno de los factores clave del rápido proceso de crecimiento económico nacional y la relativa estabilidad cambiaria y de precios que lo ha acompañado. En 1997, las remesas superaron claramente el valor total de las exportaciones de mercancías y representaron poco más de 7% del PIB y 52% de los ingresos por turismo, afianzándose como la segunda fuente de divisas del país. Durante los últimos cinco años, las proporciones mencionadas han aumentado en forma sistemática, lo cual es muy significativo, sobre todo si se toma en cuenta el intenso ritmo (el más alto en América Latina en los noventa) de crecimiento del PIB y de la actividad turística en ese país. En la actualidad, de acuerdo con las estimaciones señaladas del Banco Central de la República Dominicana, los ingresos por remesas familiares representan ya 9% del PIB.

De continuar estas tendencias, en los próximos 10 años puede registrarse una entrada total de remesas familiares a la República Dominicana de alrededor de 20 000 millones de dólares. En la actualidad sólo se invierte una mínima parte del monto anual de remesas que ingresa al país (alrededor de 10%, como se señala más adelante). Aun con esta proporción tan baja, los montos de inversión futuros financiados por remesas alcanzarían una cifra de alrededor de 200 millones de dólares anuales. Si se despliega una política y medidas concretas para atraer una mayor proporción de ahorro de los residentes en el exterior, los montos señalados podrían elevarse sustancialmente, con consecuencias sumamente benéficas para el país y especialmente para las regiones y comunidades de origen de los migrantes.

2. Características generales de la migración internacional

Las estimaciones sobre el número de dominicanos residentes en los Estados Unidos han oscilado en los últimos años entre 800 000 y 1.5 millones de individuos. Los representantes de las organizaciones de dominicanos en Nueva York comentan que las cifras de residentes dominicanos esperadas en el próximo censo de los Estados Unidos son de un millón tan sólo para la región metropolitana de Nueva York y de 1.7 millones para todo el país. Esta última cifra significaría que la población de origen dominicano en dicha nación se habría casi quintuplicado en 10 años, ya que el censo de 1990 registró una población de 348 000 dominicanos.

1. Véase Meyers (1998), págs. 12-13.

Las concentraciones más importantes de dominicanos en los Estados Unidos se localizan en las grandes regiones metropolitanas de Nueva York, Miami y Boston. Pero hay colonias más pequeñas en alrededor de otras 30 ciudades de ese país, incluyendo las de Alaska, donde se estima que hay alrededor de 4 000 residentes de aquella nacionalidad.

La comunidad dominicana de Nueva York es equivalente a otras colonias latinoamericanas allí mismo residentes, como la puertorriqueña, la salvadoreña, la nicaragüense y la mexicana. Aparte de ser la de mayor tamaño, muestra indicadores ventajosos en materia de nivel de vida y perfil ocupacional, el cual está orientado al comercio y los servicios independientes. Hay más de 3 500 tiendas o bodegas propiedad de dominicanos en la zona y también hay una gran cantidad de propietarios de taxis de esta nacionalidad.

Sin embargo, las cifras a nivel nacional de los Estados Unidos (censo de 1990) no parecen revelar este fenómeno, como se puede apreciar en el cuadro VIII-2, lo que haría pensar en un sesgo muy particular de la comunidad radicada en Nueva York.

El peso de la colonia dominicana en la economía metropolitana de Nueva York y en su vida política y social es evidente: hay alrededor de 40 vuelos directos a la semana de esa ciudad a la República Dominicana; circulan cinco diarios entre la comunidad dominicana y más de 20 programas de cable van dirigidos semanalmente a ella. Hay estimaciones de que las compañías telefónicas de la República Dominicana perciben ingresos por alrededor de 50 millones de dólares al año por llamadas originadas en el noreste de los Estados Unidos. La colonia dominicana de Nueva York está políticamente representada por un asambleísta en la legislatura estatal y por un concejal en el gobierno de la ciudad.

También hay colonias importantes de dominicanos en otras latitudes, principalmente en España (Madrid, Barcelona, Valencia), Italia y Venezuela. Asimismo, se pueden encontrar en otras islas del Caribe como Saint Martin, Saint Croix, Saint Thomas y las Antillas Neerlandesas. Una parte aún no determinada de las remesas proviene de estos diversos países. Las compañías remesadoras dominicanas más importantes han establecido en los últimos años oficinas permanentes en todos ellos, así como en un gran número de ciudades de los Estados Unidos.

En cuanto a las localidades de origen de los migrantes, éstas parecen estar diseminadas por toda la República Dominicana. No debe perderse de vista que el país es pequeño en extensión territorial (apenas 48 511 kilómetros cuadrados) y relativamente homogéneo en sus características físicas y socioeconómicas.

Las zonas situadas al norte del país son las que parecen tener una mayor incidencia de migrantes, según se desprende de diversas opiniones recibidas y al-

Cuadro VIII-2

**CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE INMIGRANTES SELECCIONADOS
EN LOS ESTADOS UNIDOS, 1990 a/**

	Educación (% con diploma de secundaria o superior)	Ingreso (promedio de ingreso familiar, dólares)	Pobreza (% de familias en situación de pobreza)	Idioma (% que "no habla inglés muy bien") b/
1) Inmigrantes en general	58.8	31 785	14.9	47
(2) Caribe (mejor posicionado)	74.1 (Trinidad y Tabago)	34 338 (Jamaica)	10.4 (Jamaica)	55.3 (Haití)
(3) Centroamérica (promedio)	44.6	22 636	22.6	67.2
(4) Dominicanos	41.7	19 694	33.4	68.7
Con relación a (1)	0.71	0.62	2.24	1.46
Con relación a (2)	0.56	0.57	3.21	1.24
Con relación a (3)	0.93	0.87	1.48	1.02

Fuente: Bureau of Census, 1990. Census of population and housing, CP-3-1, "The foreign born population in the United States", presentado en Báez Evertz, F. (1994).

a/ Extranjeros con una población de más de 100 000 habitantes en los Estados Unidos.

b/ Países con lengua oficial diferente del inglés.

gunas referencias bibliográficas. Se mencionan en especial las provincias de Santiago y La Vega, las de mayor población (14% del total nacional) después de la zona que forman el Distrito Nacional y San Cristóbal, que están en el extremo sur y que concentran 36% de la población total del país. La provincia de Santiago y otras aledañas de la zona montañosa del país están consideradas entre las más pobres del territorio dominicano.

Hay diversas localidades en el interior del país en donde las empresas remesadoras concurren simultáneamente con agencias permanentes. Dichas localidades son seguramente aquéllas donde se registran los flujos más altos y regulares de entrada de remesas familiares. En general, coinciden con los lugares que fueron señalados como focos de alta migración al extranjero en las entrevistas efectuadas. La mayor concentración de las mencionadas localidades se da en la región del Cibao, que comprende los valles centrales y del norte del país y casi la totalidad de las provincias de Santiago y La Vega. Esta zona, eminentemente agrícola, es la de menor desarrollo turístico, con apenas 3% del total de habitaciones hoteleras de todo el territorio dominicano. A continuación se presenta una lista preliminar de las principales localidades generadoras de migrantes y receptoras de remesas:

- a) Región del Cibao: Bonao, Cotui, Jarabacoa, La Vega, Santiago de los Caballeros y San Francisco de Macorís.

- b) Región Sur: Baní, San Cristóbal y San José de Ocoa.
- c) Región Oriente: Higüey, La Romana, San Pedro de Macorís, El Seibo.
- d) Región Norte y Noroeste: Puerto Plata, Sabana Iglesia y San José de las Matas.
- e) Región Suroeste: Barahona, Jimaní y San Juan de la Maguana.

Aparte, se cuenta Santo Domingo, que concentra 30% de la población del país y donde se localizan las oficinas centrales de todas las empresas remesadoras y más de 50 de sus sucursales o agencias, distribuidas a lo largo de todo el Distrito Nacional.

3. Envío y uso de las remesas familiares

En comparación con otros países, en la República Dominicana es más marcada la carencia de información y estudios sobre los diversos aspectos de las migraciones y las remesas. Ni las referencias más citadas, algunas de ellas ya muy antiguas, ni los trabajos más recientes son lo suficientemente amplios y sistemáticos como para permitir una adecuada visión de conjunto de la problemática del envío y uso de las remesas familiares y de sus tendencias y perspectiva. En consecuencia, se dispone sólo de información fragmentaria y muchas veces obsoleta sobre temas tales como el perfil del migrante dominicano, sus hábitos de consumo y ahorro, la periodicidad y costos de los envíos de remesas y otros temas relacionados.²

En cuanto al envío de remesas, cabe destacar que los dominicanos han desarrollado un eficiente sistema de empresas remesadoras, las cuales tienen sucursales y agencias en todo el territorio nacional y en las principales ciudades del exterior en donde hay colonias importantes de residentes de esa nacionalidad. La nueva legislación en la materia obliga a dichas empresas a operar bajo el régimen de agentes de cambio. Existe una Asociación Dominicana de Empresas Remesadoras de Divisas (creada en 1994) que reúne a dichos agentes y que realiza funciones de publicidad y promoción de su giro de negocios.

El costo aparente de las transferencias de remesas de los Estados Unidos a la República Dominicana oscila entre 4% y 8% en promedio, según estimaciones extraoficiales. A este nivel, serían comparables con los costos que se registran en México y Centroamérica.³ Este bajo costo se debería a que “el negocio es tan gran-

2. Se puede encontrar un excelente resumen de los principales trabajos sobre migración y remesas en la República Dominicana en Meyers (1998), *op. cit.*

3. En Centroamérica el costo de envío de las remesas normalmente se reporta entre 5% y 8%, como promedio. En México puede alcanzar hasta 12% o más por el margen cambiario. CEPAL (1999), pág. 33.

de [...] que está computarizado, lográndose que los fondos remitidos (generalmente alrededor de 220 dólares mensuales) sean frecuentemente enviados directamente a los hogares de los receptores, en lugar de tener que ser recogidos por éstos".⁴

Con respecto al uso de las remesas familiares por parte de los hogares receptores, en la República Dominicana se realizaron por separado, entre 1997 y 1998, dos encuestas que aportaron elementos interesantes, aunque parciales, para el conocimiento de este tema. El Fondo de Financiamiento de la Microempresa (FONDOMICRO) publicó los resultados de la encuesta sobre microempresas, migración y remesas realizada en marzo de 1997.⁵ Las conclusiones más importantes de este trabajo son:

- a) Uno de cada cinco hogares (21.8%) de los propietarios de micro y pequeñas empresas recibe remesas del exterior.
- b) Más de la mitad de las remesas (55.1%) que llegan a dichos hogares son enviadas por mujeres.
- c) Más de tres de cada cuatro envíos de las remesas en cuestión (79.5%) provienen de los Estados Unidos, principalmente de las áreas metropolitanas de Nueva York y Boston. Otro 12.7% llega de algún país de Europa y el 7.8% del resto del mundo.
- d) El 77.5% de las remesas en cuestión es enviado a través de las compañías remesadoras.
- e) El 84.9% de los fondos recibidos se destina principalmente a gastos familiares, entre los que destacan alimentación, educación, vivienda y salud (no se precisa el gasto en cada rubro). Un 8.1% se dedica a pagar deudas o se aparta como ahorro. El 7% restante se canaliza a inversiones.
- f) Se estima que los hogares de los dueños de micro y pequeñas empresas en el país reciben anualmente alrededor de 64 millones de dólares. Aunque esta cifra puede parecer baja frente al ingreso total de divisas del país en su conjunto (que en 1997 fue de 1 089 millones de dólares), el estudio concluye que tiene un gran impacto en la economía de los propietarios de micronegocios, ya que les permite alcanzar un nivel de ingresos regular y suficiente para mantener en funcionamiento la empresa sin desatender sus necesidades básicas de alimentación y vivienda.

Aun cuando el trabajo que se cita se circunscribe a los hogares de los microempresarios, muchos de sus resultados pueden ser ilustrativos de lo que ocurre en el resto de los hogares que recibe remesas y coinciden en términos generales

4. Meyers (1998), pág. 4.

5. Ortiz (1997), págs. 44-55.

con los hallazgos en otros países. Por ejemplo, la estructura del uso de las remesas muestra muchas semejanzas con los resultados que reporta la CEPAL para Centroamérica a partir de una encuesta similar. En el trabajo respectivo se comenta que sólo una pequeña proporción de los hogares (5.7% en El Salvador, 9.4% en Guatemala y 8% en Nicaragua) mencionó la inversión como el destino principal de las remesas.⁶

La proporción de hogares que recibe remesas, según la encuesta dominicana sobre las microempresas, parece baja en comparación con El Salvador, en donde se estima que un tercio de los hogares del país recibe fondos provenientes del exterior. Un cálculo de 1991 para la propia República Dominicana señalaba que 34% de la población del país recibía algún tipo de remesas. El diseño de la muestra de marzo de 1997, que tuvo como eje principal el universo de microempresas y no el de remesas, sin duda influyó en estos resultados.

Algo similar sucede con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), que se llevó a cabo entre 1997 y 1998. Dicha encuesta tampoco tuvo como objetivo central el estudio de las remesas, aunque incluyó preguntas orientadas a evaluar el impacto de esos fondos como componente de los ingresos de las familias dominicanas. En la obra consultada⁷ no se especifica qué proporción de los hogares de la muestra recibe remesas ni se hacen comparaciones en materia de gasto o ingreso entre los hogares que las reciben y los que no las reciben.

Lo que claramente concluye el estudio respectivo es que “el 92.1% de los ingresos corrientes provienen de actividades realizadas dentro del país, mientras que el restante 7.9% de los ingresos que reciben los hogares proviene del exterior, sea en forma de remesas familiares, jubilaciones y pensiones, alquileres de inmuebles residenciales y no residenciales, intereses, salarios e ingresos por ocupaciones independientes. Las remesas de familiares residentes en el exterior representan el 80% de los ingresos corrientes que los hogares reciben del exterior”.⁸

Los anteriores porcentajes varían según los dominios del estudio. En las zonas urbanas, es mayor la proporción de los ingresos corrientes que provienen del exterior: 8.3%, frente a 6.2% de las zonas rurales. Sin embargo, la proporción de las remesas familiares dentro de los ingresos provenientes del exterior es apenas de 78% en el medio urbano, mientras que alcanza 92% en las zonas rurales.

Por grupos de ingreso también hay algunas diferencias dignas de ser tomadas en cuenta. En el grupo de ingresos más bajo, la proporción de los ingresos corrientes atribuibles al exterior es apenas de 2.6%, mientras que en el quintil más alto

6. CEPAL (1993), pág. 36.

7. Banco Central (1999).

8. *Ibidem*, pág. 35.

dicha proporción alcanza el 10.4%. En este último grupo, las remesas familiares representan 71% del total de ingresos de origen extranjero. En el primero, la proporción respectiva asciende a 99%.

Las cifras anteriores sugieren que las familias urbanas de ingresos medios y altos son las que tienen una mayor interacción con el exterior y que, por tanto, son los miembros de dichas familias los más propensos a emigrar o los que cuentan con mayores posibilidades de hacerlo. Esta probable característica de los migrantes, ya señalada en otros documentos sobre el tema,⁹ y contrariamente a las apreciaciones comunes al respecto, tendría una parcial correlación con ciertas características del perfil socio-ocupacional de la población migrante dominicana en los Estados Unidos.

En efecto, como se puede apreciar en el cuadro VIII-3, durante las dos últimas décadas –entre 1980 y 1997– el perfil de ocupación de los migrantes dominicanos en los Estados Unidos ha estado cambiando hacia puestos de trabajo de mayor calificación relativa. Una mayoría de ellos (dos tercios del total), sin embargo, sigue ocupada en actividades que, hasta donde se puede inferir, son de requisitos mínimos. Pero en términos comparativos con otras comunidades migrantes en los Estados Unidos, los resultados revelan un nivel de calificación promedio mayor. Al analizar en forma conjunta este cuadro y el anterior (cf. cuadro VIII-2), se desprende una inserción relativamente “desfavorable” (un descenso ocupacional según Báez, 1994, pág. 56) de los dominicanos dado su nivel de calificación.

En conjunto, el impacto de las remesas familiares en los ingresos totales de los hogares dominicanos es apenas de alrededor del 6%. Pero seguramente en las regiones y localidades de mayor incidencia de emigrantes su influencia es mucho mayor. Es de esperarse que se hagan en el futuro estudios más precisos sobre el particular, especialmente en dichas regiones y localidades.

Por al lado del gasto, la ENIGH reporta que 83% de los ingresos de los hogares se destinan a gastos de consumo final y 14% a gastos no imputables al consumo. El 3% restante son transferencias en especie que reciben del gobierno, principalmente. No hay diferencias muy notables en esta estructura entre el medio urbano y el medio rural ni tampoco por quintiles de ingreso, aunque en los grupos de ingreso más alto los gastos no imputables al consumo suben hasta 17% y el peso de las transferencias es inferior a 1%.¹⁰ Dentro de los gastos corrientes, los rubros de mayor importancia son los de alimentación, que absorbe el 22.1% de los ingresos

9. Véase Báez Evertsz (1994), pág. 47 y la misma opinión señalada en Banco Mundial (2000) “[...] as it has been found in others countries [remittance] is *mostly a middle class phenomenon* and does not play an important role in providing a safety net for the poor or contribute to improvements in equity”, pág. 2 (el subrayado es nuestro).

10. *Ibíd.*, págs. 17-22.

totales; vivienda, que tiene exactamente el mismo peso, y transporte, que absorbe el 10.6%. A los gastos en educación y salud se destina el 6.3% de los ingresos.

En el estudio citado de la CEPAL para Centroamérica se llegó a una conclusión que avala esta suposición. En la encuesta respectiva se comprobó que las familias centroamericanas que recibían remesas no destinaban a educación y salud o a ahorro e inversión una proporción mayor de su gasto total, en comparación con los hogares que no recibían remesas.¹¹ En otros estudios de diversos países se ha llegado a conclusiones similares.

Cuadro VIII-3

**DOMINICANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS: POBLACIÓN
ECONÓMICAMENTE ACTIVA SEGÚN GRUPOS OCUPACIONALES
(Porcentajes)**

	PEA		Admisiones de inmigrantes (1997) b/		
	1980	1990	Dominicanos	Caribe c/	Centroamérica
Cifras absolutas	82 120	165 478	8 845	33 443	16 598
Estructura porcentual					
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Profesionales, técnicos y afines	4.1	5.2	14.4	9.8	6.2
Gerentes y administradores	3.8	5.7	4.5	2.9	3.7
Comerciantes y vendedores	5.8	-	4.4	6.0	4.3
Empleados de oficina	11.1	23.6	7.6	6.2	6.0
Operarios y artesanos	11.2	11.1	12.4	11.4	7.3
Obreros	41.3	31.0	36.5	33.4	38.2
Agricultores y ganaderos	0.5	0.5	5.2	2.5	1.6
Trabajadores de servicios d/	22.3	23.0	15.0	27.7	32.7

Fuente: CELADE, sobre la base de cifras del Bureau of Census de los Estados Unidos (Censos de 1980 y 1990, "The foreign born population in the United States") y "1997 statistical yearbook of the immigration and naturalization service (SIN)", US Department of Justice.

a/ Según censos de 1980 y 1990.

b/ Según SIN (1997). Las correspondencias pueden no coincidir exactamente con los censos de población.

c/ Países del Caribe, excluida la República Dominicana

d/ Incluye conductores y servicios domésticos. En 1990 incluye, además, vendedores.

4. Asociaciones de migrantes y remesas comunitarias

Al parecer, las organizaciones de los dominicanos en los Estados Unidos han seguido una evolución similar a las de otras agrupaciones de latinoamericanos residentes en ese país. Las asociaciones de dominicanos no son nuevas. Hay

11. CEPAL (1993), cuadro 19, pág. 75.

algunas que datan de los sesenta, pero la mayoría de las tradicionales fueron creadas con posterioridad y muchas se iniciaron como grupos informales o, a lo más, como clubes sociales o deportivos. No fue sino en la década de los noventa cuando los esfuerzos de organización de los dominicanos cobraron fuerza y comenzaron a surgir numerosas asociaciones nuevas, más activas, a la par que las tradicionales se reconvertían y se involucraban en actividades más formales. En toda esta dinámica influyeron, por una parte, el aumento en las corrientes de inmigrantes a los Estados Unidos aparejado con el prolongado auge de la economía de este país, y, por otra, el endurecimiento de las leyes migratorias en los Estados Unidos, que obligó a los residentes latinoamericanos a luchar por sus derechos y a legalizar su situación. En este proceso, las colonias de migrantes entraron en contacto con diversas organizaciones civiles estadounidenses que les dieron su apoyo. Aprendieron de ellas y en unos cuantos años se han sumado activamente a la tendencia mundial de avance y renovación de la sociedad civil.

En este nuevo contexto se ha hecho más visible la creciente importancia económica, social y política de la colonia dominicana en ciudades como Nueva York, como ya se comentó antes. Al mismo tiempo, la energía e iniciativas de los grupos más activos de esa colonia han comenzado a volcarse cada vez más hacia su país de origen, no sólo en situaciones de emergencia, como fue evidente en el caso del huracán Georges, sino en condiciones normales.

Una característica que comparten las organizaciones dominicanas en los Estados Unidos con otras de origen latino es que se identifican frecuentemente por la localidad de origen de sus miembros. Entre las colonias de guatemaltecos, mexicanos y salvadoreños, este tipo de organizaciones se cuenta por cientos y muchas de ellas se han distinguido por patrocinar proyectos de muy diversos giros y magnitudes en beneficio de sus comunidades de origen. "Hasta ahora, los proyectos que se han detectado [...] han sido fundamentalmente de tipo asistencial (equipos para hospitales, becas, bibliotecas) u obras comunitarias sencillas (restauración de iglesias, pavimentación de calles, equipo de bombeo de agua potable, etc.). Los proyectos de tipo productivo o ambientales han sido más contados y se han enfrentado con problemas de instrumentación...".¹²

A los fondos con los que las asociaciones de migrantes financian estos diversos tipos de iniciativas se les ha llamado remesas comunitarias, para distinguirlas de las remesas familiares, las cuales tienen una motivación distinta. Las remesas comunitarias son producto de aportaciones voluntarias de los miembros de dichas asociaciones y aunque su monto es muy reducido en comparación con las remesas familiares, casi siempre están destinadas a inversión y representan un vínculo es-

12. CEPAL (1999b), pág. 46.

pontáneo de solidaridad con el país de origen. Por estas razones y porque parecen estar aumentando rápidamente, han despertado un interés creciente en los países de América Latina.

En Nueva York existen varias organizaciones de este tipo anterior dentro de la colonia dominicana local. También se detectaron asociaciones por comunidad de residencia y otras de cobertura más amplia, incluyendo varias de tipo empresarial. A continuación se dan algunos ejemplos distintivos de cada grupo:

1. Organizaciones por comunidad de origen.
 - Centro de Barahoneros Unidos.
 - Club de Jimaní.
 - Club de Leones de Barahona en Nueva York.
 - Fundación para el Desarrollo de San José de las Matas.
2. Organizaciones por comunidad de residencia.
 - Comité de Residentes de Post Avenue.
 - Unión Comunal de Washington Heights.
3. Organizaciones por sectores de actividad.
 - Asociación de Egresados de la UASD.
 - Asociación de Enfermeras Dominicanas.
 - Colegio Dominicano de Periodistas.
 - Comité del Dominicano en el Exterior.
4. Organizaciones de tipo empresarial.
 - Asociación de Profesionales de Refrigeración.
 - Instituto de Contadores Dominicanos.

Hay además una gran cantidad de grupos religiosos, normalmente asociados a las distintas sedes eclesíásticas de Nueva York. También, en los últimos años, los principales partidos políticos dominicanos han establecido oficinas de representación en la zona metropolitana de Nueva York y realizan allí importantes actividades proselitistas y de recolección de fondos.

No se pudo precisar qué tipo de actividades desarrollan las diversas asociaciones de dominicanos en beneficio de su país o sus comunidades de origen, aunque se conocen ciertas acciones de tipo asistencial como donaciones de ropa, de medicinas y de equipos médicos. Es probable que existan ya iniciativas más amplias en curso y algunos de los grupos que despliegan mayor actividad han logrado ya registrarse como organizaciones sin fines de lucro.

No se ha hecho ninguna estimación sistemática del volumen de las remesas comunitarias que se envían anualmente a sus países de origen por cualquiera de las

colonias de residentes latinoamericanos en los Estados Unidos, pero está claro que las posibilidades son enormes. En el estudio de la CEPAL que se ha venido citando se afirma que con buenos programas de recaudación de fondos en las agrupaciones de los Estados Unidos y con propuestas atinadas de inversión por parte de los grupos comunitarios o empresariales locales, las remesas colectivas pueden llegar a representar en el futuro entre 3% y 5% del total de remesas familiares.¹³

En el caso de la República Dominicana, esto significaría un monto de inversión potencial en proyectos productivos o en pequeñas obras de infraestructura de entre 60 y 100 millones de dólares anuales. Los grupos organizados de la colonia dominicana en los Estados Unidos también se cuentan por cientos, lo que hace urgente que se les estudie más a fondo y se les apoye para madurar en su organización, en sus métodos de recolección de fondos y en el fortalecimiento de sus lazos con las agrupaciones de contraparte en las localidades de origen de los migrantes.

Este último punto ha demostrado ser un eslabón débil de la cadena de transmisión de las remesas colectivas, ya que las organizaciones de la sociedad civil en los países latinoamericanos, sobre todo las de tipo local, han evolucionado más lentamente que los grupos mismos de migrantes. Sin embargo, en algunas entrevistas se comentó que hay ya organizaciones de la sociedad civil en territorio dominicano que tienen buenos antecedentes de trabajo en proyectos comunitarios o productivos. Entre otras se mencionó al Banco de la Mujer. También se señaló que las juntas locales de vecinos en algunas comunidades están muy bien organizadas y pueden ser un canal adecuado para proponer proyectos y coordinar su ejecución. Por último, se subrayó la necesidad de que las agrupaciones de pequeños y medianos empresarios locales tengan un mayor intercambio con sus homólogos en la colonia dominicana de los Estados Unidos para potenciar las posibilidades de negocios y de asociaciones estratégicas entre ambos.

5. Programas gubernamentales relacionados con los migrantes o las remesas

Aparentemente no existen programas destinados específicamente a aprovechar mejor las remesas familiares y comunitarias, aunque funciona un programa de vivienda mediante el cual los residentes en el extranjero pueden adquirir una casa a plazos en el país. Este programa, a cargo del Instituto de Vivienda de la República Dominicana, está apenas en su primera etapa, en la que colocará 500 viviendas. La promoción del mismo se ha hecho principalmente en el área de Nueva York, pero no se cuenta con información sobre sus términos y condiciones de operación ni sobre cuál ha sido la respuesta de la comunidad dominicana de dicha ciudad hacia esta iniciativa. La experiencia de El Salvador, en donde ha habido ya algunos proyec-

13. *Ibíd.*, pág. 52.

tos de este tipo, muestra claramente que no es fácil lograr una penetración rápida y en gran escala en ese mercado.

La Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores ha establecido un Programa de Apoyo al Dominicano Ausente, a través del cual se brinda ayuda a los residentes en el exterior que regresan a quedarse o a visitar su país de origen. Entre las principales medidas de ayuda se cuentan las facilidades temporales para que los migrantes puedan internar mercancías para el hogar libres de impuestos en ciertas temporadas, como Navidad. También se dan dispensas en el orden migratorio para que los niños puedan reunirse más fácilmente con sus padres.

En el ámbito político, desde hace tiempo se ha reconocido a los dominicanos residentes en el extranjero el derecho a optar por la doble nacionalidad y en la actualidad está en marcha un proceso para otorgarles el pleno ejercicio de su derecho al voto, lo cual ha despertado grandes expectativas entre dicha comunidad.

El consulado de Nueva York, aparte de sus funciones naturales de asistencia a los ciudadanos dominicanos en sus asuntos migratorios y de negocios y en la defensa de sus derechos humanos, promueve diversas actividades culturales entre la colonia dominicana y tiene información sobre algunas asociaciones y grupos de residentes, pero no realiza actividades formales de promoción comunitaria.

Aunque las relaciones entre los empresarios dominicanos en el exterior y los residentes en el país se han intensificado en los últimos años, no se ha hecho por parte del gobierno un esfuerzo por facilitar dichas relaciones o promover un mayor intercambio de experiencias entre ellos.¹⁴ Por otra parte, el gobierno dominicano tiene diversos instrumentos que podrían reforzar un programa más amplio para estimular el uso productivo de las remesas, ya sea apoyando proyectos de pequeña infraestructura productiva en las localidades de origen de los migrantes o fomentando la creación de pequeñas y medianas empresas o actividades microempresariales en esas mismas localidades, siempre en conjunto con las organizaciones de migrantes del exterior, las cuales financiarían total o parcialmente los citados proyectos. En la República Dominicana hay aparentemente ejemplos aislados de proyectos de tal naturaleza. En otros países del área, especialmente en México, hay ya programas establecidos por los gobiernos locales, con fondos complementarios para apoyar las iniciativas de las asociaciones de migrantes.

Los instrumentos de que dispone el gobierno dominicano están distribuidos en diversas dependencias gubernamentales. El Banco Central cuenta con un esquema

14. En este ámbito, el Gobierno de El Salvador, a través de su Ministerio de Economía, puso en marcha en 1998 un proyecto innovador para tender un puente de comunicación entre ambas comunidades. La etapa piloto de este programa se realizó precisamente en Nueva York. La iniciativa ha sido muy bien recibida en ambos lados y constituye un buen ejemplo para otros países del área.

de desarrollo y financiamiento de proyectos (DEFINPRO) dirigido a empresarios medianos y pequeños, que opera a través de la banca comercial. La Secretaría de Industria y Comercio financia también a empresas medianas y pequeñas así como a microempresarios, a través de un programa específico (PROMIPYME). Asimismo, en el Secretariado Técnico de la Presidencia opera un fondo de preinversión (FONDOPREI) que, aparte de otorgar créditos para la preparación de proyectos, canaliza donaciones de gobiernos amigos a ciertas actividades de importancia nacional local, como la producción de alimentos. Finalmente, el apoyo a proyectos de pequeña infraestructura productiva se da en el marco del programa PROCOMUNIDAD, que es el principal programa del gobierno en materia de desarrollo social.

Los instrumentos mencionados, en conjunto con algunas fundaciones de la sociedad civil y organismos como FONDOMICRO, conforman una base sólida para lanzar un programa a nivel nacional que potencie las iniciativas de las asociaciones de migrantes en el extranjero que apoyen a sus comunidades de origen, así como las relacionadas con el impulso a actividades microempresariales de los receptores de remesas familiares.

6. Algunas recomendaciones

Pese a que la República Dominicana tiene uno de los niveles de remesas por habitante más alto de América Latina, no se han hecho hasta ahora esfuerzos sistemáticos para estimular un uso productivo de esos ingresos ni para acrecentar los flujos de inversión hacia el país de los dominicanos en el exterior. En la actualidad, el único programa gubernamental específicamente dirigido a estimular el ahorro y la inversión de los migrantes dentro de territorio nacional es el que está instrumentando el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) para que los residentes en el exterior puedan adquirir casas en el país. Este programa está en sus inicios y no se vislumbra ninguna otra iniciativa en el futuro próximo que pueda tener un efecto importante en el campo de las remesas. Aun así, los flujos de remesas del exterior y las iniciativas de negocios en el país de los migrantes dominicanos han seguido aumentando rápidamente y configuran un enorme abanico de posibilidades en el futuro.

Al igual que en México y Centroamérica, el nicho que ofrece más oportunidades actualmente en la República Dominicana es el de las remesas comunitarias. Las asociaciones de residentes dominicanos en los Estados Unidos, principalmente en Nueva York y Miami, han alcanzado un excelente nivel de organización y han comenzado a financiar pequeñas inversiones de infraestructura y otros proyectos en sus comunidades de origen. A la vez, un número creciente de empresarios dominicanos que han tenido éxito en el exterior está buscando oportunidades para invertir en su país. En ambos casos es posible acompañar, estimular y potenciar estas iniciativas con programas gubernamentales de tipo nacional y local.

También se pueden emprender actividades concretas en materia de remesas familiares. En este ámbito parecen presentarse en la República Dominicana las mismas limitaciones que se han detectado en otros países, a saber, que la mayor parte de dichas remesas se destina al consumo y que sus receptores no muestran un grado de organización e iniciativas que permita avizorar un cambio importante en esta orientación del gasto a corto o mediano plazo. Sin embargo, los montos de remesas familiares son de tal magnitud que cualquier cambio positivo que se pueda inducir a favor de su ahorro o inversión tendría un impacto notable en la economía. Es, por tanto, aconsejable profundizar en el análisis de aquellos segmentos en los que se han percibido condiciones especiales que pueden favorecer un uso más productivo de las remesas familiares. Tal es el caso de las microempresas familiares que reciben remesas del exterior, sector que ha sido objeto de recientes estudios en la República Dominicana.

En vista de las numerosas posibilidades que representan los flujos de remesas en los próximos años, es importante emprender lo antes posible un esfuerzo integral para aprovecharlas mejor y convertirlas en un instrumento más activo del desarrollo nacional y regional. El ámbito que más margen de maniobra ofrece es el de las remesas colectivas, ya que está respaldado por la capacidad financiera y de acción de las organizaciones de migrantes dominicanos en los Estados Unidos. Estas organizaciones han venido multiplicándose y madurando en los últimos cinco años y cada vez se involucran más activamente en el desarrollo de sus comunidades de origen, ya sea financiando en ellas proyectos de infraestructura en pequeña escala o proyectos empresariales de diverso tipo.

B. La Inmigración Haitiana en la República Dominicana

Este apartado ofrece un panorama sucinto de la inmigración haitiana en la República Dominicana, que une y divide a las dos naciones desde hace casi un siglo. Se subraya cómo un mismo fenómeno dio pie a lecturas diferentes, análisis y propuestas, que de igual forma pretenden ofrecer visiones realistas. En esta medida, la evolución y las consecuencias de la inmigración haitiana en tierra dominicana serán el punto central de análisis.

1. Breve recuento histórico y situación actual

a) De la “Hispaniola” a “Saint-Domingue”: historia de una convivencia difícil (de la colonia a la independencia)

La lucha de independencia de los esclavos haitianos en contra del dominio francés desde 1791 hasta la concreción de la gesta independentista en 1804 tiñe de matices muy disímiles la isla en su conjunto. En primera instancia por los conti-

nuos intentos franceses de ocupar toda la isla —deseos que son una realidad aun antes de las independencias respectivas— asociados en un primer momento al mismo Toussaint Louverture, quien en el año 1801 se une a las tropas francesas para “liberar” la parte oriental y promulgar el fin de la esclavitud. A aquellos años habría que remontarse para encontrar lo que denominamos la historia de una convivencia difícil. Posteriormente a la independencia haitiana de 1804, los jefes revolucionarios en forma sucesiva habrán de buscar la “unificación” de la isla, siendo la larga ocupación de Boyer (1822-1844) el último episodio de ello, y el que sella la triple independencia dominicana de 1846: de Haití, de España y de Francia.

b) Una misma isla y dos naciones: conformación de los estados, diferencias y similitudes socioeconómicas

La “doble insularidad”, como la denominara Girault, traduce una primera realidad geográfica atípica. A ella se debe agregar la conformación distinta de ambos estados: el Estado haitiano se constituye en la etapa post-independencia bajo la batuta autoritaria y decisiva de los generales revolucionarios —Dessalines, Pétion, Christophe—, después de una sangrienta lucha de independencia que llevó a la expulsión de los colonizadores. “Era una revolución antiesclavista y anticolonialista, y por tanto anticapitalista; ya que tanto la esclavitud como el colonialismo, representaban formas en que la esencia explotadora del capitalismo naciente se hacía sentir para esa comunidad antillana emergente. El Estado nacional que surgió de ella fue antiesclavista, anticolonialista y anticapitalista”.¹⁵

El Estado-nación dominicano a su vez “es inseparable del hecho histórico haitiano [...]; la definición de la dominicanidad vino a revestir, entonces, una doble dimensión: antihaitiana en su afirmación nación-estado; antiespañola en cuanto a la definición circunstancial del Estado-nación, quedando la primera mucho más profundamente impresa y omnipresente en la conciencia dominicana, ya que la ideología dominante, la de la clase dominante, estaba mucho más aculturada a España”.¹⁶ Al respecto, Girault afirma “la nación dominicana se afirmó contra tres potencias”: Francia, Haití y España.¹⁷

Esta conformación histórica de ambas naciones, y los procesos sociopolíticos del siglo XIX, posteriores a las independencias, fueron creando a la par realidades económicas bastante diferenciadas, donde los factores demográficos y geográficos

15. Pierre-Charles (1974), pág. 23.

16. *Ibidem*, págs. 33 y 39.

17. Girault (1992), pág. 70.

ficos acentuaron las diferencias. Hoy en día, un rápido sobrevuelo de la isla en su conjunto nos ofrece un panorama que se sintetiza en el cuadro VIII- 4.

Las asimetrías socioeconómicas que revela ese cuadro no son suficientes, sin embargo, para explicar la inmigración haitiana en la República Dominicana. En pocas palabras: hay migrantes haitianos en la República Dominicana porque Haití los “expulsa” y porque la República Dominicana los “atrae”: el desarrollo económico de ambas naciones desde inicios del siglo XX ha generado una base real para ello. De esto trata el apartado siguiente.

Cuadro VIII-4

**HAITÍ Y REPÚBLICA DOMINICANA:
INDICADORES DE ASIMETRÍA a/**

Indicadores	Unidad de medida	Haití (1)	República Dominicana (2)	Relación (1/2)
Superficie	km ²	27 700	48 511	0.57
Población	Miles de habitantes	8 205.0	8 364.5	0.98
Población 1995-2000	Tasa por mil	18.4	16.5	1.12
Densidad	Habitantes por km ²	296	172	1.72
Migración	Tasa por mil	-2.6	-2.3	1.13
PIB	Millones de dólares	3 978.6	17 397.8	0.23
PIB 1990-1999	Tasa de crecimiento (promedio)	-1.0	4.7	...
PIB por habitante	Dólares corrientes	48.5	208.0	0.23
Exportaciones	Millones de dólares	516.1	8 110.7	0.06
Importaciones	Millones de dólares	1 174.3	9 591.9	0.12
Remesas b/	Millones de dólares	672.3	1 962.8	0.34
Tipo de cambio	Nominal por dólar	16.7	16.0	1.04
Salario mínimo mensual c/	Dólares mensuales	64.7	131.1	0.49
Índice de Desarrollo Humano (IDH) d/	Índice	0.430	0.726	0.59
Índice de Pobreza Humana (IPH) d/	Índice	46.1	17.7	2.60

Fuente: Sobre la base de cifras de la CEPAL y el CELADE.

a/ Todas se refieren a 1999, salvo indicación contraria.

b/ Transferencias corrientes como *proxy*.

c/ Haití: industrial; República Dominicana: zonas francas.

d/ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano*, 1999.

c) Economía y migración: de un mismo fenómeno y las lecturas diferentes

Hablar de “inmigrados” implica la definición previa de un espacio físico-topográfico diferenciado —una frontera— que adjudica a ambos lados de ella una nacionalidad. Más allá del trazado fronterizo entre dos naciones, el tema requiere abarcar las “tres fronteras” temáticas definidas en Moya Pons: las fronteras histórica, política y social,¹⁸ que lejos de ser “una producción neutral estructurada en fríos gabinetes”, han sido “la creación de numerosos individuos que han aportado sus juicios y prejuicios para tratar de explicar o solucionar el gran drama de convivencia dominicano-haitiano”.

La clasificación de Moya Pons se remonta a la catalogación de la literatura sobre el tema, y es de gran utilidad para acotar las perspectivas en que se ha insertado el tema de la migración haitiana en la República Dominicana. La **frontera histórica** es, ante todo, un análisis (siglo XVIII y XIX) sobre el establecimiento de una línea divisora que hizo de la otrora “Hispaniola”, dos naciones. Sin abundar en este aspecto, vale señalar que el trazado actual se remonta a los tratados fronterizos de 1874, 1929 y su revisión definitiva de 1936, mediado antes por varias disputas, por ejemplo el arbitraje papal en 1896. Varios historiadores señalan al respecto que se da en un contexto singular, ya que en ese período ambas naciones sufren los embates de la post-ocupación estadounidense en la República Dominicana de 1905 a 1924, y de la presencia militar de ese país aún en Haití (1915-1934).

La **frontera política** (en los escritos de 1874 a 1936) reviste, según el análisis de Moya Pons, la génesis de la conformación de los estados-nación haitiano y dominicano, “realidad y necesidad” de afirmar los ámbitos de dominación de ambos, “sino también como elemento de definición ideológica”.¹⁹ Un suceso histórico trascendental durante este período, la matanza de cerca de 15 000 haitianos en octubre de 1937 por Trujillo, es de hecho un punto de inflexión no sólo en la historia de la inmigración haitiana en la República Dominicana, sino en la estructura ideológica predominante aún hoy en día en amplios sectores de la población dominicana,²⁰ en la que “el perfil nacional dominicano quedó configurado ideológicamente como la antítesis de todo lo haitiano”.²¹

En cuanto a la **frontera social**, se nutre de una nueva visión posterior a la dictadura trujillista y a la invasión de 1965, donde predomina un análisis con fuertes tintes marxistas, y donde los conceptos de clases sociales y dominación, centro

18. Moya Pons (1992), pág. 21.

19. *Ibíd.*, págs. 22-23.

20. Citando a Bernardo Vega, el historiador dominicano Ruben Silié comenta: “es a partir de la matanza de los haitianos [...] cuando las relaciones empiezan a volverse manifiestamente tirantes y conflictivas”, Silié R. (1992), pág. 171.

21. Moya Pons, *op. cit.*, pág. 25.

y periferia, engloban el fenómeno migratorio haitiano en un ámbito mucho más general (relaciones de producción), más allá de sus matices regionales. Es el dominio crucial, en sus interacciones raciales, legales, económicas y políticas, que define en la actualidad el centro de la problemática de la inmigración haitiana en la República Dominicana. Es el espacio donde habrá de definirse en gran medida el futuro de las relaciones entre los dos países que comparten la isla, porque una relación más llana, justa y transparente entre los dos países pasa indudablemente –pero no exclusivamente– por una solución viable y perdurable a la cuestión migratoria en la República Dominicana .

d) Evolución de la inmigración haitiana en la República Dominicana: flujos, inserción y tendencia

El flujo migratorio masivo de haitianos a la República Dominicana se remonta a inicios de este siglo,²² favorecido e impulsado por la ocupación estadounidense de Haití. Se da en una primera instancia como migración de mano de obra temporal, en labores específicas y, hasta entrada la década de los setenta, de manera predominante en la caña de azúcar y posteriormente en otros cultivos (café, arroz, cacao, tabaco). Este análisis se centrará en las llamadas “migraciones definitivas”, para diferenciarlas de los otros movimientos migratorios interfronterizos o transfronterizos.²³ Ello no hace menos importante estas últimas, ni las necesarias soluciones que también se requieren en este ámbito.

Hablar de migraciones definitivas nos obliga a considerar diferentes aspectos del mismo: los flujos, la inserción y la tendencia de éstos.

1) Flujos. ¿A cuánto asciende la inmigración haitiana en la República Dominicana? En diversos estudios, este tema pareciera ser no sólo un punto controvertido, sino de especial interés sociopolítico,²⁴ ya que dicha cuantificación puede apoyar las tesis “de una invasión y amenaza haitiana” (cf. Balaguer) en caso de sobreestimación, o bien servir de argumento a favor de una “solución fácil” (cf. Vega) cuando se subestima dicha población.

El cuadro VIII-5 ofrece un rango para evaluar la presencia haitiana. Como bien señalan diversos autores, se trata de estimaciones cuya validez no estaría siempre a prueba de una revisión metodológica detallada. Sin embargo, ante la ausencia de estimaciones oficiales sólidas, son plausibles las tentativas de in-

22. Véase Corten (1992), pág. 195.

23. La problemática de las migraciones inter y transfronterizas se detalla en un excelente trabajo de Silié, y otros (1999).

24. “La fantasía en el empleo de las cifras está lejos de ser inocente”, Corten y Duarte (1994), pág. 13.

vestigadores como Corten y Duarte para calcular la población de dominicanos de origen haitiano y reportar una cifra global de 500 000 haitianos en la República Dominicana.

Cuadro VIII-5

**REPÚBLICA DOMINICANA: ESTIMACIONES
OFICIALES DE RESIDENTES HAITIANOS**

Años	Residentes haitianos	Fuentes oficiales
1920	28 258	Gobierno provisorio de la República Dominicana
1935	52 657	Dirección General de Estadísticas
1950	18 772	Dirección General de Estadísticas
1970	97 142	Dirección de Migraciones
1980	200 000	Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN)
1991	245 000	Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)

Fuente: Corten, A. y Duarte, I. "Quinientos mil haitianos en República Dominicana", revista *Estudios sociales*, No. 98, octubre-diciembre 1994, pág. 15.

La dificultad para evaluar dicha población inmigrante no sólo reside en la ausencia de fuentes fidedignas al respecto, sino en las características mismas de la inmigración. Ésta se ha dado tradicionalmente en un marco de "ilegalidad".²⁵ Los tratados oficiales de contratación de jornaleros haitianos (1952, 1959 y 1966) para la industria azucarera se dieron a la par del reclutamiento paralelo de cerca de 15 000 jornaleros durante la zafra. Las cláusulas de esos tratados no siempre fueron observadas y muchas veces las condiciones de vida de los trabajadores dejaron mucho que desear, lo que llevó a una corriente de protesta en diversos círculos internacionales de derechos humanos.²⁶

El análisis de los flujos de la migración haitiana a la República Dominicana exige observar también ciertos aspectos particulares: la nacionalidad de los descendientes de esos migrantes –*arellanos*, *rayanos*–,²⁷ para lo cual el derecho internacional en esa materia, así como las legislaciones respectivas haitianas y dominicanas –constituciones, decretos, leyes migratorias– sobre la atribución de la nacionalidad son referencias obligadas.

25. Menciona al respecto Ramón Antonio Veras: "desde el año 1940 hasta 1952, los braceros haitianos que trabajan en la República Dominicana lo hacían en forma ilegal, como consecuencia del tráfico clandestino" en "contratos y reclutamientos de braceros: entradas clandestinas o repatriación", pág. 113.

26. Algunos autores hablaron de una nueva "trata de esclavos" (cf. Lemoine, 1981), y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tuvo en múltiples ocasiones que evaluar ese expediente a raíz de las numerosas presiones de diversas organizaciones de derechos humanos.

27. Un excelente estudio de Cedefio (1992) sintetiza los rasgos más pertinentes de ese debate desde el punto de vista tanto jurídico como social.

En el caso de la República Dominicana, la Constitución señala que se consideran dominicanos “todas las personas que nacieren en el territorio de la República Dominicana con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o *los que estén de tránsito en él*” (art. 11, el subrayado es nuestro). Es decir, la modalidad jurídica *jus soli*, donde la última excepción ha sido el aparente motivo de restricción en el otorgamiento de la nacionalidad dominicana a los descendientes de haitianos. Como demuestra Cedeño, esta argumentación sobre el carácter “transitorio” de los migrantes haitianos no resiste un análisis objetivo. Esta indefinición del estatuto jurídico de los descendientes, aunado a los documentos probatorios de la nacionalidad para poder invocar los beneficios, derechos y obligaciones de esa ciudadanía, así como las trabas múltiples en dichos procedimientos, perpetúan “una suerte de semiciudadanos sin existencia legal”.²⁸

II) **Inserción.** El corte de la caña fue tradicionalmente el destino del inmigrante haitiano, que llegó a representar cerca del 80% de la fuerza de trabajo en este cultivo,²⁹ con contrataciones legales anuales superiores a los 10 000 trabajadores, con un nivel similar de indocumentados (*anba fil*). El Consejo Estatal del Azúcar (CEA) en sus diversos bateyes (cañaverales), ha sido el principal demandante de esa fuerza de trabajo, por lo menos hasta la suspensión de los acuerdos intergubernamentales en 1986 a raíz de la caída del régimen de los Duvalier en Haití. Sin embargo, estudios diversos señalan que los ingenios privados también se han beneficiado de este recurso en forma cada vez más amplia, aprovechándose de mecanismos de subcontratación y de la oferta “clandestina”. Después de producir más de 60% de la producción nacional de azúcar, el CEA representa hoy en día menos de un tercio de esa producción (véase el capítulo IX), en un producto cuyo peso en la economía nacional ha venido disminuyendo drásticamente durante las últimas dos décadas. La industria azucarera en su conjunto pasó de representar 5% del PIB total en 1970 a menos de 1% en 1999.

A la par de ese fenómeno y relacionado con él, se fue dando una progresiva diversificación del destino productivo de la migración haitiana, y hoy en día el sector azucarero absorbe apenas 25% de la población inmigrante haitiana. Esa causalidad no es exclusiva, ya que habría que tomar en cuenta la dinámica propia del flujo migratorio, ligado por ejemplo a una mayor inserción de las generaciones sucesivas —algunas de ellas ya nacidas en territorio dominicano—; las redes informales; los mecanismos de atracción paralelos; los factores remunerativos; etc. Todo ello a pesar de las condiciones de contratación que rigieron en la actividad cañera y frenaron los desplazamientos laterales a otros cultivos y otras actividades.

28. *Ibidem*, pág. 143. Corten y Duarte (*op. cit.*) los estiman en cerca de 200 000.

29. En 1980, según encuesta de ONAPLAN, los 12 ingenios de la CEA ocupaban cerca de 15 000 haitianos, de una fuerza laboral total de 19 000. Véase ONAPLAN (1981).

Los cultivos sustitutos más representativos de esa nueva inserción son el café, el arroz y el tabaco. En el caso del café, el estudio de ONAPLAN citado reporta un promedio de ocupación haitiana de cerca del 30%, si bien en ciertas zonas dicha composición llega a ser netamente mayoritaria (zona sur de Barahona cerca de 85%). En un estudio más reciente ³⁰ Lozano establece una hipótesis máxima de participación promedio en el caso del café de más de 50% en el año de 1984, sin el sesgo regional de ONAPLAN. En el caso del arroz, el mismo autor señala por una parte una presencia mucho menor (alrededor de 20%), así como una mayor concentración regional.

En un análisis comparativo de los cultivos del arroz y el café, cabría mencionar que la diferenciación de los sistemas de producción dominantes en esos diferentes cultivos (medianas y grandes fincas capitalistas en el caso del arroz o pequeñas parcelas campesinas en el café), las racionalidades económicas (rentabilidad y alta capitalización financiera en el arroz *versus* agricultura campesina en el café) y los ciclos agrícolas (estacionalidad del café y relativa permanencia anual de las labores asociadas al arroz) afectan evidentemente a la forma de inserción y la segmentación del mercado de trabajo agrícola para el jornalero inmigrante haitiano (véase el análisis detallado de Lozano, 1992b, págs. 90 y ss.).

Además del sector agrícola, la presencia de la migración haitiana en la República Dominicana se observa también en un plano “vertical” —hacia actividades no agrícolas—; de ellas cabe subrayar dos grandes sectores: la industria de la construcción y los servicios. El primero data de finales de los sesenta e inicios de los setenta durante el primer período balaguerista (1966-1978), ³¹ en las obras de infraestructura (turismo) emprendidas por el sector público. Entre 1966-1975, casi un tercio (27%) de la inversión bruta interna en construcciones proviene del sector público en un período que Gómez define como el “reformismo anti-insurgente” ³² y que arroja un crecimiento promedio anual del PIB de 8%. ³³ En cuanto al sector de servicios la presencia más notoria de la inmigración haitiana se hace sentir a partir de los ochenta, y se da tanto en actividades de tipo artesanal ligadas al turismo, como de servicios diversos (servicios domésticos, por cuenta propia, etc.) que rayan en la informalidad.

No existe, en ninguno de los dos casos, una evaluación cuantitativa sistematizada de esa presencia. Sin embargo, Báez Evertsz destaca una fuerte presencia de ocupaciones del sector de la construcción, seguida de otros múltiples oficios “marginales”. ³⁴

30. Lozano (1992b).

31. Corten (1992), pág. 203.

32. Gómez (1979), pág. 178.

33. Ceara y otros (1986), pág. 21.

34. Báez Evertsz (1999). Esta encuesta arroja en un universo de 170 migrantes una composición de 43% en la industria de la construcción.

e) Impacto de la inmigración haitiana en la República Dominicana

En una primera instancia, la inmigración haitiana en la República Dominicana provocó una segmentación del mercado laboral entre nativos e inmigrantes³⁵ que dificulta la organización conjunta y posibles solidaridades intergremiales, o bien “una etnización de la mano de obra”³⁶ según la cual un cierto segmento se considera sólo apto “para ocupar los lugares más bajos de la estructura ocupacional (...), ofreciendo a los ojos de todos una codificación fácil de las desigualdades de ingresos, basada en la legitimidad que les confiere la tradición” (Wallerstein, citado en Silié, 1992, pág. 176). Es decir, un cierto tipo de trabajo se fue asociando a los migrantes haitianos (corte de la caña, peones agrícolas en las labores más difíciles, peones de la construcción, entre otras actividades),³⁷ y justificando *ex post* consabidos estereotipos.³⁸

Por otra parte, el diferencial salarial entre los trabajadores nativos y los inmigrados, fruto muchas veces de factores extraeconómicos, en particular la condición de semi o franca ilegalidad de éstos, “tiende a deprimir los salarios medios agrícolas en su conjunto” (Lozano, pág. 98) y reduce aún más el posible atractivo de aquellas actividades para el jornalero dominicano, “sustituyendo una mano de obra rural que tiende a fluir hacia las ciudades y hacia el extranjero” (Puig, 1992, pág. 261).

Una consecuencia nada despreciable es la cuestión demográfica. Señala Puig³⁹ al respecto: “independientemente de su número, el hecho es que la población haitiana representa ya un componente a tener en cuenta en la República Dominicana”. De “congo” a “rayano” y después de casi tres generaciones, el “conflicto positivo de nacionalidad” (Cedeño, 1992, pág. 142) en torno a los descendientes de haitianos en la República Dominicana indica sin duda alguna la magnitud de esa problemática.

Desde el punto de vista haitiano, la presencia en territorio dominicano de una población significativa de ciudadanos del primer país representa una válvula de escape de las problemáticas agrarias más apremiantes, de la presión demográfica sobre la tierra y una derrama económica.⁴⁰ Este último factor es difícil de evaluar

35. Una especie de división “cultural del trabajo” como lo denomina Charles C. en “La raza: una categoría significativa en el proceso de inserción de los trabajadores haitianos en República Dominicana”, pág. 154, en *La cuestión haitiana en Santo Domingo, op. cit.*

36. Silié (1992), pág. 175.

37. Véase el cuadro 3 de Lozano (1992b), pág. 92.

38. “[...] debido al hecho que el campesino dominicano se negó a hacer el mal pagado y sucio trabajo de corte de caña, las plantaciones azucareras empezaron a depender de manera creciente de la mano de obra de la migración haitiana”, Baud, M. (1993b), pág. 21.

39. Puig (1992), pág. 261.

40. Existe también en ese mismo ámbito un impacto basado en el “tráfico de migrantes”, que durante años alimentó ciertas fortunas personales tanto del lado haitiano como del dominicano. Son de todos sabidas y señaladas las corruptelas a las que se prestaron los contratos entre el gobierno dominicano, el CEA y el gobierno haitiano en el reclutamiento de miles de braceros para la zafra dominicana, sobre todo con base al descuento de 5% de su sueldo por “gastos de repatriación”.

dado el grado de informalidad, la permeabilidad de las fronteras y los mecanismos sociales a los que se recurre para su transmisión.

2. Economía política de la inmigración haitiana en la República Dominicana

Es preciso disociar dos fenómenos muy ligados en cualquier análisis sobre la problemática haitiana en la República Dominicana: el anti-haitianismo y la inmigración haitiana;⁴¹ en el segundo se centró nuestro análisis y se nutre de las asimetrías entre las dos naciones y de los factores de expulsión y atracción que intervienen para su conformación, ya señalados anteriormente. Sin embargo, los aspectos ideológicos y políticos también participan en el tema.

Ideología y política. En la literatura dominicana y haitiana sobre el tema parece existir un cierto consenso en remontar la consolidación de las ideas dominantes al respecto hasta el período trujillista, en particular en quien fuera considerado como su principal ideólogo: Manuel Peña Battle.

En las primeras dos décadas del siglo XX, ya con un flujo migratorio considerable, el anti-haitianismo de los trabajadores dominicanos del azúcar empieza a nutrirse de un componente conflictivo vivido y no solamente histórico (aprendido) “que expresaba un prejuicio cuya base era una frustración socioeconómica legítima [...] y para demostrar la validez de su actitud recurren a los valores establecidos de las clases dominantes. De ello que se agregase a la motivación esencialmente económica, que determinaba el prejuicio anti-haitiano de las clases desfavorecidas, la mistificación cultural de las clases dominantes”,⁴² y “las diferencias culturales entre haitianos y dominicanos se redefinieron, agregando una dimensión de clase al proceso, con la introducción de la mano de obra inmigrante haitiana”.⁴³

Ya en el período trujillista, “el ciclo de reciprocidad histórica entre racismo y nacionalismo” (Silié, 1992, pág. 176) se consolida y reproduce los estereotipos más comunes y definitorios.⁴⁴ En 1953 Jean Price Mars habría de replicar: “los haitianos [...] por mínima que haya podido ser nuestra contribución a una nueva concepción de lo humano, participamos, con todo, en la elaboración del proceso histórico y científico que relega al baratillo de los trastos sin valor las teorías y presunciones, ya prescritas, acerca de razas superiores y razas inferiores”.⁴⁵

41. Despradel (1972), pág. 65.

42. Ibídem, pág. 70. La traducción es nuestra.

43. Charles (1992), pág. 154.

44. Balaguer (1998).

45. Price Mars (1953), Tomo III, pág. 239.

Las contiendas políticas dominicanas de las últimas décadas han estado siempre permeadas por esa problemática, que en forma recurrente obliga a los partidos y líderes a definir su "dominicanismo" en función de su anti-haitianismo, donde el caso más significativo sin duda es el de Peña Gómez *versus* Balaguer durante la campaña electoral de 1994.

3. Perspectivas, conclusiones y recomendaciones

A pesar de lo complejo de las relaciones entre Haití y la República Dominicana, también las gestas solidarias de ambos pueblos dejan entrever una capacidad de cooperación para el futuro. Hoy en día estas perspectivas, más allá del ámbito migratorio, abarcan las relaciones comerciales crecientes entre las dos economías y la complementariedad natural (véase Girault, 1992, pág. 74) que de ambos lados de la frontera sus habitantes han establecido en un esquema de informalidad pero no de ilegalidad.

La agenda futura sobre el tema abordado incorpora aspectos diversos, con grandes posibilidades, pero a la vez de gran sensibilidad. A continuación se mencionan algunas recomendaciones⁴⁶ que no pretenden ser exhaustivas, sino indicativas del largo camino por recorrer y de incidencias variables en los temas políticos (gobiernos), sociodemográficos (migración) y económicos (comercio).

- 1) Las sanas relaciones entre ambos países requieren en primera instancia una voluntad política manifiesta de normalizar sus lazos bilaterales, en el entendido de que la soberanía de sus naciones respectivas no está en juego. Los esfuerzos de acercamiento durante los años recientes son indicios en la materia y en ese marco los ministerios de relaciones exteriores están llamados a representar un papel primordial, para facilitar y promover reuniones ad hoc con el objetivo de allanar ese camino.
- 2) Instrumentar dicha voluntad, de acuerdo con los intereses mutuos, más allá de las coyunturas, habrá de ser una tarea específica para la cual la colaboración de diversos sectores de la sociedad civil podría desempeñar una tarea de enorme importancia, tanto en su diseño como en su seguimiento.
- 3) La cuantificación del fenómeno migratorio haitiano en la República Dominicana es una necesidad. Ese interés estadístico es recurrente, no sólo por su evidente importancia numérica, sino por las consecuencias que de ella derivan: impacto, inserción, regularización de los inmigrantes, entre

46. Se recogen diversas recomendaciones que se repiten continuamente en la bibliografía, sin pretender agotar las posibilidades en esa materia.

otros. Al no tener prevista la República Dominicana ninguna ronda censal en los años próximos, esa temática podría dar pie a buscar alternativas para una evaluación cuantitativa intermedia.

- 4) La isla en su conjunto es una sola unidad ecológica donde los aciertos y errores de una u otra nación tienen beneficios y consecuencias mutuas. Por ello, este campo de trabajo es, por antonomasia, un ámbito de cooperación natural por desarrollar.
- 5) En el plano económico existen de hecho fuertes vínculos a pesar de las trabas. Reducir éstas, y facilitar los mecanismos de cooperación es un reclamo y un reto para conseguir el provecho mutuo de ambas naciones al amparo de los lazos reales transfronterizos ya existentes.
- 6) Ciertos mecanismos de integración conjunta (cf. Lomé IV) ya se han dado. Habría que evaluar y reforzar aquéllos con los que la isla en su conjunto pueda sumar beneficios sin restar a ninguna de las dos naciones en particular los legítimos derechos que le otorgan su soberanía.

Estas, entre otras muchas medidas, ayudarían a sanar los vicios heredados y darían una mayor fluidez a los procesos que los unen a pesar de las asimetrías, "porque un mismo amanecer los ilumina".⁴⁷

47. Editorial de la revista *Estudios Sociales*, No. 98, pág. 4.

Bibliografía

1. Remesas

Báez Evertsz, Francisco (1994), *Las migraciones internacionales en la República Dominicana*, mimeo, Santo Domingo.

Banco Central de la República Dominicana (1999), "Gastos e ingresos de los hogares", *Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares*, Tomo IV, Santo Domingo.

Banco Mundial (2000), *Dominican Republic: social and structural policy review*, report No. 20192, Washington, 23 de marzo.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999a), Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe, 1998-1999 (LC/MEX/L.387), México.

_____ (1999b), *Uso productivo de las remesas familiares y comunitarias en Centroamérica* (LC/MEX/R.740 (SEM.101/2)), México.

_____ (1993), *Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua* (LC/MEX/L.154/Rev.1), México.

Ortiz, Marina (1997), *Microempresas, migración y remesas en la República Dominicana*, FONDOMICRO, Santo Domingo.

Secretaría de Relaciones Exteriores de la República Dominicana (s/f), *Directorio de Organizaciones*, Santo Domingo.

_____ (s/f), *Resumen del Censo Nacional de Población y Vivienda, 1993*, Santo Domingo.

2. Inmigración haitiana

Báez Evertsz, Francisco (1999), "Migrantes haitianos en un barrio de Santo Domingo", *Estudios sociales* No. 118, octubre-diciembre de 1999.

Balaguer, Joaquín (1998), *"La isla al revés: Haití y el destino dominicano"*, 10a. edición, Editora Corripio C. por A., Santo Domingo.

Baud, Michel (1993a), "Una frontera-refugio: dominicanos y haitianos contra el Estado, 1870-1930", *Estudios Sociales* No. 92, Santo Domingo, abril-junio, págs. 39-64.

_____ (1993b), "Una frontera para cruzar: la sociedad rural a través de la frontera dominico-haitiana" (1870-1930), *Estudios Sociales* No. 94, Santo Domingo, octubre-diciembre, págs. 5-28.

Castor, Suzy (1983), *Migración y relaciones internacionales: el caso haitiano-dominicano*, UNAM, México.

Ceara Hatton, Miguel y otros (1986), *Hacia una reestructuración dirigida de la economía dominicana*, Fundación Friedrich Ebert, Santo Domingo.

Cedeño, Carmen (1992), *La nacionalidad de los descendientes de haitianos en la República Dominicana*, en Lozano, W. (editor).

Corten, André (1992), *Política migratoria y sociedades de renta*, en Lozano, W. (editor).

Corten, André e Isis Duarte (1994), "Quinientos mil Haitianos en República Dominicana", *Estudios Sociales* No. 98, Santo Domingo, octubre-diciembre, págs. 7-36.

Charles, Carolle (1992), *La raza: una categoría significativa en el proceso de inserción de los trabajadores haitianos en República Dominicana*, en Lozano, W. (editor).

Despradel, Lil (1972), "Les étapes de l'anti-haitianisme en République Dominicaine: le rôle des historiens", *Nouvelle Optique* No. 8, octubre-diciembre, págs. 65-92.

Dore-Cabral, Carlos (1992), *Migración haitiana y trabajo en la República Dominicana: ¿esclavitud o capitalismo?*, en Lozano, W. (editor).

Franco, Franklin J. (1997), *Sobre racismo y antihaitianismo y otros ensayos*, Impresora Vidal, Santo Domingo.

Girault, Christian (1992), *Las relaciones entre la República de Haití y la República Dominicana: un enfoque geográfico*, en Lozano, W. (editor).

Gómez, Luis (1979), *Relaciones de producción dominantes en la sociedad dominicana, 1875-1975*, editorial Alfa y Omega, Santo Domingo.

Lemoine, Maurice (1981), *Sucre amer. Esclaves aujourd'hui dans les Caraïbes*, edit. Encre, Paris.

Lozano, Wilfredo (1992a) editor, *La cuestión haitiana en Santo Domingo: migración internacional, desarrollo y relaciones inter-estatales en Haití y la República Dominicana*, FLACSO, Santo Domingo.

____ (1992b), *Agricultura e inmigración: la mano de obra haitiana en el mercado de trabajo rural dominicano*, en Lozano, W. *op. cit.*

Maríñez, Pablo A. (1987), *El Caribe bajo las redes políticas norteamericanas*, UNAM, México.

Matos, Luz del Carmen y Joselyn Reyes Méndez (1990), *Las migraciones haitianas en República Dominicana*, UASD, Tesis de doctorado en derecho, Santo Domingo.

Moya Pons, Frank (1992), *Las tres fronteras: introducción a la frontera dominico-haitiana* en Lozano, W. (editor).

ONAPLAN (Oficina Nacional de Planificación) (1981), *Participación de la mano de obra haitiana en el mercado laboral: los casos de la caña y el café*, Serie Plandes No. 56, Santo Domingo.

Pierre-Charles, Gérard y otros (1973), *Problemas dominico-haitianos y del Caribe*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios, 29, México.

Pierre-Charles, Gérard y otros (1974), *Política y sociología en Haití y la República Dominicana: coloquio dominico-haitiano de ciencias sociales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México.

Pierre-Charles, Gérard (1974), *Génesis de las naciones haitiana y dominicana*, en Pierre-Charles G. y otros (1974).

Price-Mars, Jean (1953), *La République d'Haiti et la République Dominicaine. Les aspects divers d'un problème d'histoire, de géographie et d'ethnologie*, Held (Coll. du tricinquanteaire de l'Indépendance d'Haiti), Port-au-Prince.

Puig, Max (1992), *Haití y República Dominicana: un esquema de relaciones puesto en entredicho*, en Lozano, W. (editor).

Silié, Ruben (1992), *República Dominicana: atrapada en sus percepciones sobre Haití*, en Lozano W. (editor).

Silié, Ruben y otros (1999), *Desarrollo fronterizo y equilibrio insular*, Mesa de desarrollo fronterizo y relaciones con Haití, mimeo, Santo Domingo.

Tuirán, Rodolfo y otros (2000), "Las causas de la migración hacia los Estados Unidos", en *Migración México-Estados Unidos. Presente y futuro*, CONAPO, México.

Vega, Bernardo (1993), "Etnicidad y el futuro de las relaciones dominico-haitianas", *Estudios Sociales* No. 94, Santo Domingo, octubre-diciembre, págs. 29-44.

Capítulo IX

El sector agropecuario y azucarero: políticas, desempeño y perspectivas

Introducción

La evolución sectorial, menos dinámica que el conjunto de la economía, tuvo un desempeño positivo en la década de los setenta (3.3% de ascenso en promedio anual), que luego se fue deteriorando hasta llegar a un escaso 1.4% de crecimiento en los ochenta. La recuperación en la década de los noventa, sobre todo en la segunda mitad, parece indicar la existencia de márgenes de crecimiento, que podría resultar más estable con el respaldo del mercado interno, la mayor articulación con el turismo y la eventual recuperación del mercado externo. En todo caso se requeriría mejorar la competitividad, reducir los costos de producción (financiamiento, servicios básicos), y ampliar la difusión e incorporación de mejoras tecnológicas para elevar los rendimientos.

Como es natural, la combinación de factores de diferente naturaleza ha tenido consecuencias en la producción sectorial. Entre otros, han influido la dotación y la calidad de los recursos naturales (suelos, disponibilidad de agua), variaciones climáticas y fenómenos meteorológicos, recursos técnicos y financieros, capital humano, precios y mercados, así como el entorno creado por las políticas económicas y el sector externo. A ello se suma la heterogeneidad de las unidades productivas y la irregularidad que rodea al régimen de tenencia de la tierra. En el presente capítulo se intenta identificar la incidencia que han tenido esos factores en el pasado reciente con el fin de proponer líneas de trabajo que contribuyan al dinamismo y estabilidad del desarrollo agropecuario.

Visto en su conjunto, el sector enfrenta cuatro retos en los que las políticas macroeconómicas y sectoriales tienen un gran peso. El primero es el ordenamiento del uso y propiedad de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva. El segundo consistiría en incorporar sistemáticamente el criterio de sostenibilidad medioambiental en la producción. El tercero y más importante, por su trascendencia económica, social y política, es la reducción de la heterogeneidad productiva entre unidades campesinas, cooperativas y empresas agropecuarias, así como la disminución de la desigualdad y la pobreza en el campo. Finalmente, el cuarto es el reordenamiento institucional del sector.

1. Políticas agrícolas

En los últimos 20 años se introdujeron reformas a las políticas públicas. El primer grupo de medidas aplicadas a mediados de los ochenta fue seguido por los programas de estabilización y ajuste estructural de 1990. Se trató de implantar cambios importantes en las políticas sectoriales y en la forma de intervención pública, que luego sufrieron adaptaciones a fines de los noventa, para facilitar la apertura externa y la desregulación. Se modificó y en algunos casos se redujo la participación del sector público en áreas tradicionales de intervención y fomento de la actividad agropecuaria, como son la investigación, asistencia técnica, servicios de apoyo (sanidad animal y vegetal, mecanización, distribución de insumos), política de precios, comercialización, crédito, infraestructura de riego y asignación de tierras a campesinos. En parte fue el resultado de una menor asignación de recursos fiscales y en parte consecuencia de una reorientación de las funciones del Estado, acorde con las tendencias dominantes de liberalización. No obstante, se ha mantenido una presencia fuerte en servicios a pequeños productores y en el mercadeo de ciertos productos. Adicionalmente, las políticas cambiaria, arancelaria, salarial, fiscal y de precios de servicios básicos tuvieron efecto en la actividad agropecuaria.

La administración de la política sectorial ha sido competencia de la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) y de organismos descentralizados en los que tiene presencia la SEA. La Secretaría se hace cargo directamente de la investigación, asistencia técnica, capacitación, servicios al productor, sanidad, planificación e información. El Instituto Dominicano de Recursos Hidráulicos (INDRHI) del riego; el Banco Agrícola del crédito; el Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE), de la regulación de la comercialización, distribución y precios; el Instituto Agrario Dominicano (IAD), de la distribución de tierras y el Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR), de la política en la materia. La política azucarera se examina por separado.

Las reformas económicas de mediados de los ochenta introdujeron cambios en la administración de las dependencias públicas más relevantes, en particular del riego y gestión de tierras, y eliminaron el monopolio que ejercía el INESPRE sobre el mercadeo nacional y la importación de arroz y otros productos, aunque mantuvo los precios de sustentación y su participación en la comercialización de los productos básicos.

Las nuevas medidas del NPE obligan a los agricultores y ganaderos a realizar acomodos de nuevo cuño a fin de competir y asegurar mercados, tanto dentro del país como en el exterior. En ello el acceso a información sobre la oferta, cambios en la demanda, precios, tecnología, diversificación productiva y mercados, desempeñará un papel crucial. Este es uno de los campos de acción estatal de la mayor relevancia para el cambio estructural, que habrá de complementarse con las políti-

cas de financiamiento, la articulación de esfuerzos públicos y privados en la investigación y transferencia de tecnología, y los apoyos al desarrollo de los mercados.

Las reformas fueron más profundas y se complementaron en los últimos años de la década con medidas acorde con la apertura económica. Se restringieron los recursos públicos y se redefinieron prioridades. La participación del gasto público en agricultura se redujo de casi 9% en la década de los ochenta en promedio anual, a 6% en los noventa. (Véase el cuadro VI-1 del compendio estadístico.) Con todo, el gasto público en servicios económicos, incluida la agricultura, aumentó en términos reales entre 1996-1999; en agricultura no se alcanzaron los niveles de principios de los ochenta, pero sí tuvo una franca recuperación desde 1997.

El impacto de la liberalización en la agricultura ha generado ajustes y acomodos de diversa índole. Se han hecho avances en mejorar la distribución estratégica del gasto y de los apoyos públicos en el sector agropecuario. Y en varios casos ha sido posible regenerar producciones y cultivos. Como lo demuestra la recuperación agrícola de los años noventa, y pese al rezago social en el campo, el ajuste productivo no ha generado costos tan elevados como en México y en algunos países de Centroamérica. Cierta gradualidad en la instrumentación del nuevo paradigma económico, con avances y retrocesos, ha distribuido las cargas en el tiempo y posiblemente acabe facilitando un aterrizaje suave al no desmantelarse las instituciones del proteccionismo antes de tener listas las del libre mercado. Reflejo de esto son los esfuerzos encaminados a revisar los aranceles a la importación de ocho productos muy sensibles por el peso que tienen en el consumo y producción nacionales, acordados en la Ronda Uruguay del GATT, y cuyo aumento fue aprobado por la Organización Mundial de Comercio (OMC) en la forma de contingentes arancelarios.¹

Por otro lado, se ha mantenido la oferta de servicios al pequeño productor. Las comisiones reguladoras de precios por producto habrán de ir siendo sustituidas por programas orientados a mejorar la productividad y el funcionamiento y articulación de los eslabones de la cadena productiva, desde los mercados de insumos y los servicios a la producción, como energía eléctrica, hasta los servicios de manejo post-cosecha, almacenamiento, redes de frío, y transporte, así como la negociación de posiciones más favorables en los mercados externos. Justamente, las prácticas monopsónicas que caracterizan los mercados de insumos agrícolas, maquinaria y transporte, neutralizan medidas positivas a la agricultura, como la reducción de los aranceles a la importación de insumos y equipo.

1. Se trata de arroz, ajo, azúcar, carne de pollo, cebolla, frijol, leche y maíz. El arancel consolidado negociado originalmente es de 40%. En la llamada "rectificación técnica" de los acuerdos previos, para cada producto se aprobó un contingente arancelario diferente. Por encima de la cuota, el arancel inicial va desde un 60% hasta un 136.8%. Con excepción de leche y maíz, la importación de esos productos está sujeta a restricciones como la autorización de licencias de importación. Como mecanismo de protección arancelaria, la "rectificación técnica" se aplica de acuerdo con el reglamento número 505-99 del poder ejecutivo. Véase más adelante cada caso, en el análisis de la dinámica de la producción.

Siguen haciendo falta políticas promocionales más decididas a fin de limitar la extrema dependencia externa en materia alimentaria y para facilitar la reconversión de las producciones a un régimen más abierto de competencia. También se requiere impulsar la reconstrucción plena del sector de exportaciones tradicionales que, a pesar de limitaciones externas, sigue teniendo importancia en la generación de divisas. Los subproductos, en particular de la caña de azúcar, han sido muy poco explotados. En ambos sentidos, cabría reforzar las políticas relacionadas con el financiamiento de la inversión y con el fortalecimiento de los encadenamientos de los diversos segmentos de la agricultura entre sí y con respecto a otras actividades, como el turismo y su industria. Y en lo que toca a las exportaciones, eliminar el sesgo de las políticas, sobre todo cambiaría, que ha afectado negativamente a las exportaciones tradicionales.²

a) Investigación y transferencia de tecnología

La innovación a través de paquetes tecnológicos probados y adaptados a las características físicas y económicas regionales es indispensable para elevar la productividad, rentabilidad y competitividad de los cultivos y productos pecuarios. Por ello, la investigación y su transferencia son factores básicos en el desarrollo agropecuario. Sin embargo, el desarrollo tecnológico y la evaluación de sus resultados no han recibido respaldo suficiente.

El sistema nacional de investigaciones agropecuarias y forestales está representado principalmente por la SEA a través del Departamento de Investigaciones Agropecuarias. Actualmente tiene a su cargo seis centros regionales de investigación, algunos especializados por cultivo dominante en el área de influencia (arroz, frijol, cacao, musáceas, café) y ocho centros experimentales. Hay dos centros adicionales, uno en investigación pecuaria y otro en azúcar; éste último dependiente del Consejo Estatal del Azúcar (CEA). También participan, aunque en menor grado, universidades e institutos superiores, así como agroempresas y entidades privadas que ofrecen servicios de laboratorios para análisis de suelos y control de calidad. En el período que se analiza, la participación del sector público perdió dinamismo y se emprendieron varios intentos de reorganización.

A mediados de los ochenta se aprobó por ley la creación del Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias como organismo público descentralizado.³ Sin embargo, al cambio de gobierno su establecimiento quedó pospuesto sin que se haya retomado el proyecto. Para complementar los esfuerzos públicos, poco después se creó

2. Valdés y Schaeffer (1995).

3. A solicitud de la SEA, una misión del Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional visitó el país en 1983. De su análisis surgió la recomendación de crear un organismo descentralizado, ubicado en el sector público, que permitiera jerarquizar la investigación y llevar a cabo una gestión efectiva.

una fundación privada, la Fundación de Desarrollo Agropecuario (FDA), con fondos del gobierno dominicano, el gobierno de los Estados Unidos y del sector privado, que se transformó después en el Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (CE-DAF). El centro cuenta con un sistema de financiamiento para la generación y transferencia de tecnología agropecuaria y forestal, capacitación, asistencia técnica y difusión de información.⁴

Entre las deficiencias identificadas en el sistema de investigación, se anotan la carencia de mecanismos para la definición de prioridades, los bajos salarios de los investigadores, la falta de coordinación institucional, la inadecuada vinculación con el servicio de extensión, las deficiencias en los sistemas de información y publicación de resultados de investigaciones, la ausencia de un programa de producción de semillas básicas y la carencia de financiamiento para el establecimiento y conservación de bancos de germoplasma. Pese a los esfuerzos comprometidos, los recursos precarios de los centros de investigación han producido resultados limitados, con excepción de arroz y frijol.⁵ En el caso del arroz, las semillas de alto rendimiento son producto de la investigación nacional.

Para hacer frente a esas limitaciones, la SEA ha tomado algunas medidas correctivas. La Secretaría tiene definidos siete programas nacionales de investigación, en los que se pretende sumar esfuerzos del sector privado y las universidades para dar respuesta a la necesaria elevación de la competitividad de los cultivos. En el bienio 1998-1999 dieron prioridad al equipamiento de los centros cuyas instalaciones habían sufrido abandono; a la divulgación de resultados previos de la investigación y a la formación de recursos humanos, con niveles de maestría y doctorado. A mediano plazo pretenden descentralizar operaciones y, con los programas de autogestión de cada centro, facilitar la generación de sus propios recursos.

Además de mejorar las prácticas de cultivo tradicional de los campesinos de menores recursos mediante adecuaciones de paquetes tecnológicos, los centros de investigación tienen una gran demanda de los empresarios agropecuarios para encontrar soluciones a cuestiones específicas por medio de aplicaciones de la biotecnología y, más recientemente, de innovaciones genéticas.

b) Sanidad vegetal y animal

Este servicio público básico es responsabilidad de la SEA. La aparición de nuevas plagas y enfermedades, al igual que la mayor apertura comercial, ha incrementado las exigencias sanitarias y ha planteado así como la necesidad de adap-

4. Véase Fundación de Desarrollo Agropecuario (1997).

5. Véase SEA-FDA (1996).

tar las normas locales a los estándares internacionales. Eso requiere recursos adicionales y coordinación entre los sectores público y privado. A tal fin, la SEA ha impulsado proyectos de sanidad en coordinación con los productores organizados. Es el caso del café, tabaco y tomate; en este último ha tenido participación importante la agroindustria. Con dos instituciones privadas, el CEDAF y la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD), la SEA está llevando a cabo acciones conjuntas en el control de plagas y en desarrollar aspectos de tipo institucional: reglamentos, procedimientos, manuales, etc., con el apoyo de organismos internacionales. Eso ha puesto de relieve carencias y necesidades de nuevos tipos de capacitación, tanto entre los funcionarios públicos como entre los productores.

c) Servicios de apoyo a la producción

Con menos recursos, varios de los programas diseñados en la década de los setenta en apoyo al pequeño productor siguen vigentes. Entre ellos, la mecanización agrícola, la distribución de semillas y material de siembra, la venta de insumos e implementos agrícolas a precios bajos,⁶ y la extensión y capacitación agropecuaria.

La SEA cuenta con 40 distribuidoras de fertilizantes, pesticidas y semillas. El material de siembra —certificado por la Secretaría— tiene un subsidio estimado en 15% del costo. Sus ventas representan el 10% del mercado de insumos. También dispone de un parque de 380 tractores. Con ellos apoya las labores en cerca de 140 000 hectáreas al año. Por el servicio cobra 800 pesos por hectárea servida (que se estima representa poco más de 50% del costo.) En principio, el pago permite recuperar gastos en combustible, salarios, refacciones y reparaciones, pero no los de depreciación y administración.

Ese tipo de apoyos ha sido crucial para los pequeños productores, quienes de otra manera no tendrían acceso a servicios como el de mecanización; eso ha sido más evidente en la recuperación de áreas para siembra luego de la pérdida de cosechas por desastres naturales.⁷ Por su importancia, son servicios que deberían mantenerse. Atendiendo a la experiencia de otros países, habría que revisar si la participación de los beneficiarios organizados en la co-gestión de los programas contribuiría a conseguir un mejor aprovechamiento y control de los materiales y equipos con la consecuente reducción en los costos de los programas o en la ampliación de su cobertura. Esa incorporación requiere procesos intensos de capacitación de los beneficiarios.

6. Mediante decreto No. 1175, la SEA creó el programa "Centros de Venta de Materiales Agropecuarios" (CVMA) en 1975.

7. En 1998 los productores beneficiados fueron alrededor de 138 000. (SEA, 1999b.)

En cuanto a la transferencia de tecnología y asistencia técnica a los productores, el Servicio Nacional de Extensión tiene capacidad para ofrecer un técnico por cada 200 productores. La orientación del servicio consiste en sumar esfuerzos con organismos no gubernamentales y asociaciones de productores con el fin de ampliar la difusión y los resultados.

d) Riego

Dada la irregularidad en el régimen de lluvias, el riego es un factor crítico para aumentar rendimientos y duplicar —a veces triplicar— las cosechas en un ciclo agrícola.⁸ La superficie potencial irrigada se estima entre 500 000 y 700 000 ha. Actualmente 265 000 has están equipadas con infraestructura de riego, que equivale a cerca de la quinta parte del área cosechada. La mayor parte se destina al cultivo del arroz, con una importancia creciente del frijol seguido por hortalizas, yuca, plátano, guineo, papa, maíz, sorgo, guandul y pastos. (Véase el cuadro VI-7 del compendio estadístico.) La administración del INDRHI se lleva a cabo a través de 10 distritos de riego. El CEA administra el regadío de sus cañaverales y se calcula que hay alrededor de 50 000 ha de riego privado. Se estima que existen alrededor de 80 000 unidades productivas beneficiadas con el riego, con un tamaño medio de 4 hectáreas.⁹

En los últimos 20 años la irrigación recibió una atención prioritaria en el desarrollo sectorial. El 2.8% del gasto público anual se destinó al riego, con recursos mayores en la segunda mitad de los ochenta (5.5% del gasto). En este período, el 40% del gasto en agricultura fue al riego. (Véase el cuadro VI-1 del compendio estadístico.) La inversión, que se orientó a nuevas obras hidráulicas, tuvo fallas de ejecución con los consecuentes retrasos.¹⁰ Además, se descuidó el mantenimiento de obras y canales, lo que deterioró el riego y el apoyo a las asociaciones de beneficiarios. Las deficiencias de mantenimiento y gestión propiciaron problemas de sedimentación de los reservorios, anegación y salinización, tema que se examina con más detalle en el capítulo XIII. La eficiencia del riego oscila entre 18% y 25%; el resto se pierde. De ahí que la rehabilitación y la terminación de los sistemas existentes hayan sido anotadas como prioridad a fines de los ochenta, y lo sigan siendo en años recientes.

Hay, además, subutilización de la infraestructura de riego. Se estima que las tierras regadas se usan 1.3 veces al año en cultivos, cuando, con mejoramientos razonables permitirían elevar dicho coeficiente al menos a 1.8. En los distritos del INDRHI recientemente se han intensificado los esfuerzos para mejorar el estado de

8. La estación de lluvia calurosa va de mayo a octubre y la seca y fresca de noviembre a abril.

9. Véase Pérez (1998).

10. Véase Banco Mundial (1987).

los canales secundarios, la nivelación de los terrenos, el drenaje y el apoyo técnico a los productores.¹¹

Entre las causas del uso inadecuado de las obras están las deficiencias en el pago del agua y derechos de propiedad poco claros. En lo primero, la cuota corresponde a tiempo de uso del canal, y no la cantidad de agua. El INDRHI carecía de sistemas eficientes de cobro, lo cual favoreció el uso excesivo que, además de desperdicio, causó problemas de salinización. Por otro lado, tampoco se han definido criterios económicos y de rentabilidad en el uso del agua.

Una particularidad nacional en los sistemas de recuperación de la inversión en riego ha sido el cobro en especie. Por ley, los propietarios con más de 6.3 hectáreas de tierra irrigadas por nuevas obras deben pagar parte de los costos entregando tierras al Estado, que pasan al IAD.¹² Aunque ha habido casos en que la resistencia al pago tuvo éxito, la medida creó incertidumbre sobre la propiedad y las inversiones en proyectos de irrigación. Por ello, acaso conviniera establecer esquemas de cobro en efectivo con calendarios de pago acordes con la maduración de las inversiones a partir de nuevas obras.

La política de riego ha comenzado a dar prioridad a la construcción de pequeñas presas, lagunas y pozos en las zonas con mayores necesidades hídricas, así como a elevar la eficiencia del uso de la infraestructura, cuidando del mantenimiento, la recuperación y la rehabilitación de canales, drenes, etc. Al propio tiempo, se descentraliza y traspasa la administración de los distritos de riego del INDRHI a los usuarios. A tal fin, se fortalecen las juntas de beneficiarios (o regantes), creadas en la década de los setenta con apoyo de fondos externos, primero de la AID y actualmente del BID. En estos esfuerzos se incorporan criterios de gestión de cuencas, con un componente importante de capacitación hasta convertir a las asociaciones en verdaderas Juntas de Gestión Empresarial.¹³ La experiencia de proyectos organizativos en varios países ha mostrado las ventajas de incorporar a los usuarios, sin perder de vista la indispensable participación pública en la inversión en obras mayores y en la regulación del aprovechamiento de un bien de interés público, cuyos usos son múltiples, sobre todo en cuanto media la generación de energía.

11. Pérez (1998).

12. Ley 5852 sobre dominio de aguas terrestres y distribución de aguas públicas, del 29 de marzo de 1962 y sus modificaciones. La ley 134 (abril 1971) derogó el artículo 70 de la citada ley y fijó la "cuota parte" de las tierras regadas o con posibilidad de regarse, que los propietarios deben entregar al Estado, así como los casos de excepción. La ley 126 de 1980 modificó la cuota parte (entre 50% y 80% de las tierras beneficiadas) y redujo el límite de las propiedades exentas, de 150 a 100 tareas (16 tareas equivalen a una hectárea). Hasta 1998 el IAD había recibido casi 22 000 hectáreas de tierras recuperadas como cuota parte.

13. Se trata de proyectos como PRODAS y PROMASIR, financiados por el BID, que opera, el segundo, en San Juan de la Maguana.

e) Crédito

A fines de los noventa existen 29 instituciones que canalizan recursos financieros al sector agropecuario: 14 bancos comerciales y 15 de desarrollo, incluido el Banco Agrícola.¹⁴ Adicionalmente, a través del Departamento de Desarrollo y Financiamiento de Proyectos (DEFINPRO), el Banco Central opera créditos de segundo piso.¹⁵ A partir de 1993 este departamento fusionó tres fondos, entre ellos el Fondo de Inversiones para el Desarrollo Económico (FIDE). El sector agropecuario tendría acceso, en condiciones favorables, al 50% de esos recursos. Desafortunadamente, el incumplimiento de los clientes ha afectado a la liquidez del programa.

De acuerdo con información del Banco Central y del Banco Agrícola, la disponibilidad de financiamiento ha sido limitada. Entre 1996 y 1998 los créditos sectoriales sumaron 5 300 millones de pesos en promedio anual, frente a una demanda potencial de 20 000 millones de las actividades agropecuarias y agroindustriales.¹⁶ Los bancos comerciales participaron con 49%; los de desarrollo con 23% y el Banco Agrícola con 28%.

La oferta de crédito sectorial ha estado determinada tanto por la política monetaria, como por factores vinculados al riesgo de la actividad, la falta de garantías reales o de seguro y su costo. El mercado del crédito sectorial está segmentado. Las empresas agrícolas, pecuarias y agroindustriales tienen acceso al financiamiento de los bancos comerciales que exigen garantías hipotecarias o financieras, además de seguros. Pese a la participación mayoritaria de la banca comercial en el financiamiento agropecuario total, sus créditos sectoriales apenas alcanzaron el 5.5% del financiamiento total que otorgaron en 1999. (Véase el cuadro VI-30 del compendio estadístico.) Además de haber decrecido el monto de los préstamos en términos reales, las altas tasas de interés han penalizado seriamente la actividad productiva. Asimismo, afecta desfavorablemente al desarrollo del sector que se trate de créditos en su mayoría de corto plazo que inhiben los procesos de inversión e innovación tecnológica.

Los clientes del Banco Agrícola son pequeños y medianos productores, muchos de ellos organizados en cooperativas del sector reformado. Es el único banco que opera con garantías prendarias. La administración deficiente de la cartera en la

14. Creado en 1963 para beneficiar a pequeños y medianos productores. (Banco Agrícola de la República Dominicana, 1999.)

15. El DEFINPRO fue creado por la Junta Monetaria mediante su resolución 32, del 25 de febrero de 1993. Sus recursos se originan en organismos internacionales de financiamiento, aportes del Banco Central y recuperaciones.

16. Véase Banco Agrícola (1999).

década de los ochenta, subsidios a las tasas de interés, desvío en la aplicación del crédito y una política laxa en el cobro de los créditos, provocó que los niveles de recuperación de los préstamos fueran bajos y que el Banco se descapitalizara. Los ajustes introducidos en 1989-1990 aumentaron las tasas de interés para equipararlas a las aplicadas por la banca privada; se dio acceso a las mujeres al crédito, los plazos de los créditos se redujeron a un máximo de 18 meses (los créditos a la ganadería bovina tienen plazos de cinco años); empezaron a captar ahorro y el banco recibió recursos frescos del gobierno central. Los resultados no fueron los esperados y tuvo que acogerse a nuevas transferencias. Al reestructurarse el INESPRES a mediados de los ochenta, su programa de crédito a la producción de arroz en el sector reformado fue transferido al Banco. Hasta 1998, alrededor del 50% de los créditos financiaban el cultivo del arroz. (Véase el cuadro VI-31 del compendio estadístico.) Por razones de riesgo y eficiencia, el banco enfrenta problemas de morosidad del orden del 25% de la cartera, que llegó a casi 40% en 1998, a consecuencia del huracán Georges.

Las tasas de interés del Banco Agrícola varían entre 14% y 24%. El nivel depende del destino de los préstamos y de la fuente de financiamiento. A los préstamos realizados con recursos del DEFINPRO se aplican las tasas más bajas (14.5% anual); los créditos que financian con recursos propios se colocan al 18% y cuando se originan en ahorros del público, se les fija la tasa más alta, de 24% anual.

A muy corto plazo el Banco Agrícola tiene previsto reformar su operación, para transformarse en un banco de desarrollo rural, con diversificación de cartera y, sobre todo, de servicios. Siendo positivos esos cambios, podrían complementarse con otras medidas que facilitaran el acceso al crédito de los pequeños productores. Entre ellas, promover créditos adaptados a las necesidades de las unidades campesinas, en su doble función, productiva y de consumo; alentar esquemas organizativos que descentralicen la administración de los créditos para reducir costos de transacción y márgenes de intermediación. En general, convendría aprovechar esquemas de pignoración e impulsar la creación de fondos de garantía que respalden y amplíen la capacidad de endeudamiento de mediano plazo de los productores, para facilitar la inversión y para elevar la productividad.

f) Mercadeo agrícola

Creado en 1969, el objetivo del INESPRES fue mantener la oferta de alimentos básicos y regular sus precios con el fin de proteger simultáneamente a productores y consumidores. Sus funciones comprenden la compra de productos agrícolas a precios subsidiados, la importación o concesión de permisos de importación en momentos de producción nacional baja y la venta directa de productos alimenticios de amplio consumo popular, a precios por debajo de los del mercado, a los

sectores de ingresos más bajos.¹⁷ Adicionalmente ofrece un servicio de almacenamiento y de información de precios.

Las transferencias del gobierno central, el manejo diferenciado y discrecional de sus programas, y en particular la posibilidad de obtener márgenes importantes de ganancia en operaciones que involucraban importaciones, permitieron al Instituto mantener un superávit en sus operaciones durante la década de los setenta. El mayor involucramiento del INESPRES en operaciones que demandaban gastos superiores en la primera mitad de los ochenta, entre ellos el programa de apoyo al arroz, transformó su situación superavitaria en deficitaria. Debido en parte a esa situación, y en parte a la reorientación de la política que acompañó a las reformas aplicadas en la segunda mitad de esa década, se redujeron las actividades del Instituto. Con líneas de trabajo disminuidas y centradas en el abasto a programas sociales, tomó un nuevo aire después de 1997 para atender demandas de compra de cosechas por parte de los productores y de centros de distribución de los consumidores.

Cuadro IX-1
DESEMPEÑO FINANCIERO DEL INESPRES
(Promedios y datos anuales en millones de pesos dominicanos)

Años	Superávit total	Superávit corriente
1971-1975	4.0	0.9
1976-1980	0.8	3.8
1981-1984	-20.9	-27.8
1985	20	-31.0
1993	25	22
1994	-24	-28
1995	5	4
1996	11	8
1997	-67	54
1998 a/	143	117

Fuente: Banco Mundial (1987) y FMI (1999), sobre la base de Oficina Nacional del Presupuesto.

a/ Preliminar.

Entre 1993 y 1997 el instituto ha recibido transferencias regulares del gobierno central del orden de los 40 millones de pesos anuales para gastos corrientes. Ese

17. El INESPRES expide las licencias para la importación de ajo, arroz, cebolla, frijoles, maíz, pastas alimenticias y pasta de tomate. Hasta 1992 estaban prohibidas las importaciones de café, carne de cerdo y tabaco. A partir de ese año se fijó un sistema de permisos de importación.

monto se elevó a 231 millones en 1998 a fin de cubrir las subvenciones extraordinarias a los damnificados por el huracán Georges. Los resultados de operación aparecen en el cuadro IX-1.

La política del INESPREE ha pasado por varias etapas en los últimos 20 años. Desde un intervencionismo marcado y el monopolio de algunos productos en el mercado agropecuario (por ejemplo el arroz hasta 1987), hasta tener presencia marginal en compras, pero manteniendo el control de las importaciones de alimentos y la fijación de precios (junto con la Secretaría de Industria y Comercio) en las diferentes etapas de intermediación, para luego recobrar un protagonismo importante en la adquisición de las cosechas.

Sin duda, tratándose de la regulación de los precios de los alimentos, la intervención del INESPREE es económica y políticamente sensible. Dada la multiplicidad de objetivos que se persiguen, con frecuencia la política de precios al productor ha resultado inestable, con efectos contradictorios en el fomento de la producción. En efecto, al tratar de mantener bajos los precios al consumidor, se ha echado mano de importaciones subsidiadas o se ha frenado al ingreso de los productores. Además, la compra garantizada desalentó entre estos últimos la búsqueda de mayor eficiencia, y creó un aparato burocrático costoso para administrar la infraestructura en almacenes, transporte y centros de distribución.

En 1985 se ejecutaban ocho programas de distribución de alimentos, al mayoreo y al menudeo, con tiendas propias y asociadas, ventas móviles, además de servicios de distribución a centros hospitalarios, militares y de policía. Para dar atención especial a la población más pobre identificada, contaba con “puestos de venta popular”. Adicionalmente, administraba una lechería, varios molinos de arroz, una granja porcícola y algunas plantas de empaque y procesadoras de productos agrícolas y de la pesca.¹⁸ Hasta 1986, el INESPREE comercializaba el azúcar refinado en el mercado interno.

La política de subsidios al consumo se financió en la década de los ochenta con el acceso a divisas al tipo de cambio oficial para el pago de las importaciones, con préstamos externos subsidiados (PL-480 y del Commodity Credit Corporation, CCC, de los Estados Unidos)¹⁹ y con transferencias fiscales. La unificación del tipo de

18. Véase Banco Mundial (1987).

19. La ley pública 480 fue aprobada en 1954. Conocida como la Ley de Alimentos por la Paz, ha sido un instrumento de control de la sobreoferta agrícola en los Estados Unidos y de su política externa. Contiene varios títulos que amparan, unos, donaciones y, otros, préstamos en alimentos en condiciones muy favorables, a países seleccionados. Los gobiernos receptores están autorizados a vender los alimentos para generar recursos propios. La CCC, por su parte, es una dependencia del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos que financia la política de precios de sustentación y la exportación de excedentes. Entre 1980 y 1984 la República Dominicana recibió 330 millones de dólares para importar alimentos (20% de la deuda de mediano y largo plazo). Además, las importaciones financiadas con esos préstamos se cotizaron a dólar por peso. (Banco Mundial, 1987.) El tipo de cambio era de 1.26 a 3.11 pesos por dólar.

subsidios cruzados: para ciertos productos seleccionados (aceites vegetales y maíz importado) se fijó un mayor margen de ganancia a fin de cubrir las pérdidas por la venta de productos vendidos a precios inferiores a los del mercado (arroz, cebolla y carne de pollo). En el primer caso se mantuvo el monopsonio en la compra de arroz pulido hasta 1987, haciéndolo extensivo a los molinos. Como resultado, se contrajo el área sembrada durante varios años, si bien los rendimientos mejoraron y la producción se expandió merced al uso de semillas mejoradas y crédito subsidiado.

A principios de los ochenta, el INESPRES fijó precios (e importaciones) del maíz, leche y aceites vegetales con miras a proteger al consumidor. La política tuvo resultados desfavorables en la oferta: la producción de maíz disminuyó, la de leche no creció como se esperaba y se redujo considerablemente la producción de aceite de cacahuete.

En la segunda mitad de los ochenta cambiaron los criterios de política y se restringieron o transfirieron algunas de las funciones del INESPRES a otras oficinas de gobierno, suprimiendo prácticamente su intervención en la regulación del mercado del arroz (cuyo precio subió por encima del internacional).

Los programas se redujeron todavía más a principios de los noventa, y se eliminó la mayor parte de los controles de precios como secuela de los esfuerzos de estabilización. Con algunas excepciones (azúcar, sal, salsa de tomate y chocolate), a partir de 1990 se liberaron los precios al consumidor.²⁰ En la segunda mitad de la década se reactivaron acciones para atender exigencias de algunos sectores de productores y consumidores, ya fuese para comprar cosechas en períodos de sobreproducción y baja de precios, o para distribuir productos en períodos de escasez. Conforme a esas orientaciones, el INESPRES participó en la compra de papa, cebolla, ajo, arroz, frijoles y carne de pollo. Las erogaciones financieras netas se han corregido notablemente, pero su intervención provoca reacciones encontradas entre productores y consumidores. Conforme a los criterios en boga, se ha sugerido la conveniencia de aprovechar la infraestructura del Instituto en el desarrollo de los mercados e instituciones afines, retirándolo de la fijación de precios y la compra directa de cosechas. En el futuro el INESPRES —u otro organismo vinculado con la comercialización— podría representar un papel normativo importante como regulador y mediador en la resolución de controversias, sobre todo después de vincular a productores y agroindustriales mediante contratos de producción.

Por otra parte, desde 1997 el INESPRES retomó parte de las funciones de atención a los más necesitados a través del programa de la Secretaría de Agricultura de alimentos para todos, PROALTO, en apoyo a la seguridad alimentaria de las

20. Véase SEA (1998).

cambio en 1985 eliminó la primera fuente de recursos. Del mismo modo, se crearon familias de menores ingresos. Mediante puntos de venta móviles (155) y fijos (300), se venden productos básicos a precios inferiores en 30% promedio a los del mercado.

g) Política agraria

Por razones históricas e institucionales, el propietario principal de tierras es el Estado (a través del CEA y el IAD). Desde la década de los sesenta, en que se decretó la ley de reforma agraria, el IAD ha tenido a su cargo la política de distribución de tierras a familias campesinas. Para la asignación de tierras, ha captado tierras mediante tres métodos principales: mediante la recuperación de aquellas que son propiedad del Estado (70% del total), a través de compra (27%) y mediante el pago que recibe por la realización de obras de infraestructura de riego (3%).²¹

En total, hasta 1999 el Instituto había distribuido cerca de 630 000 hectáreas (alrededor de la cuarta parte de las tierras de uso agropecuario) a casi 100 000 familias, que tienen en usufructo 6.3 hectáreas en promedio. Los beneficiarios han recibido certificados provisionales, cuya sustitución por títulos definitivos se empezó, en forma pausada, a principios de los noventa.²² Recién en 1997 se reconoció el derecho de las mujeres a una parcela.

En principio, la dotación de tierras ha reducido la concentración de la propiedad. Según el último censo (1981), 0.8% de los productores tenía 45% de la tierra. Sólo 160 propiedades ocupaban 23% de la tierra cultivable. El registro de productores agropecuarios de 1998, levantado por la SEA, indicaría una reducción en el grado de concentración, ya que 1.7% de los productores detenta 41.4% de las tierras, como se aprecia en el cuadro IX-2.²³ El minifundio predomina en el agro dominicano: más de 33% de los productores tiene unidades productivas inferiores a 1.3 hectáreas.

Para tener acceso a la tierra, además de la vía de la reforma agraria y la herencia, se realizan transacciones formales e informales de compraventa de tierras privadas. La titulación de las tierras es precaria en el sector reformado y, en general, entre pequeños agricultores, lo que resta seguridad a la tenencia y a la inversión. Según informaciones de la JAD, 93% de las tierras del país están mensuradas y más del 50% están registradas a favor de particulares o del Estado. En el medio rural se concentra la mayor cantidad de propiedades no tituladas,

21. Instituto Agrario Dominicano (1999). Véase el apartado sobre riego.

22. De acuerdo con el registro nacional de productores, 8 400 beneficiarios de la reforma agraria cuentan con títulos definitivos. Para 1998 y 1999 el IAD ha registrado la entrega de 433 títulos definitivos en el primer año y 1 133 en el último. (IAD, ONAPLAN.)

23. De acuerdo con la ley 314 de 1972, la definición de latifundio depende de la calidad de las tierras. Su extensión va desde 93 hectáreas para las de primera clase hasta 2 800 para las no cultivables.

Cuadro IX-2

**REPÚBLICA DOMINICANA: DISTRIBUCIÓN DE LAS
TIERRAS GROPECUARIAS, SEGÚN EL TAMAÑO DE
LAS FINCAS**

(Porcentajes)

Tamaño de las fincas en hectáreas	Porcentaje de productores	Porcentaje de las tierras
Hasta 3.1	64.3	11.8
De 3.1 hasta 6.3	16.8	9.8
De 6.3 hasta 62.5	17.2	37.1
De 62.5 hasta 312	1.5	23.9
Más de 312	0.2	17.4
Total	100.0	100.0

Fuente: SEA (1999d), cuadros 1 y 2.

debido sobre todo, a los altos costos del trámite y la falta de información sobre los procedimientos.²⁴ Desde luego, las ventas informales no están respaldadas por títulos asentados en el Registro de Títulos (dependiente del Tribunal de Tierras), y en realidad transfieren derechos de posesión y de usufructo; también se practica fuera de la ley la ocupación de terrenos. Hay estimaciones de que ese fenómeno afecta del 15% al 17% de las tierras, tanto de propiedad privada como estatal.²⁵

El predominio de pequeñas unidades con una situación de tenencia precaria plantea la necesidad de emprender programas ambiciosos de regularización de la propiedad a fin de facilitar su transformación con actividades más eficientes, facilitar la conservación de los recursos, así como los procesos de ahorro e inversión.

2. El desempeño del sector agropecuario

a) Estructura sectorial de la producción

La estructura del sector se modificó de manera significativa en los últimos 20 años por la declinación del predominio de la agricultura sobre la producción pe-

24. Véase Tejada y Peralta (s/f).

25. Ibídem.

cuaria. En el cuadro IX-3 se aprecia la dimensión del sector en términos de PIB y del valor de la producción en los dos subsectores.²⁶

b) Comportamiento del PIB

El PIB agropecuario²⁷ tuvo un crecimiento moderado en los últimos 20 años (1.8% en promedio anual), inferior al de la población, y menos de la mitad de lo que creció el conjunto de la economía. (Véase el cuadro IX-4.) En el lapso que media entre 1980 y 1990, la agricultura dominicana había caído en una espiral contraccionista con una tasa media de decrecimiento de -1%. La principal fuerza de arrastre estuvo dada por factores estructurales y coyunturales que afectaron a la agricultura de exportación. En esa década, la producción destinada a los mercados externos cayó cerca de

Cuadro IX-3

**REPÚBLICA DOMINICANA:
DIMENSIÓN Y ESTRUCTURA DEL SECTOR AGROPECUARIO**

	1980	1990	1995	1999 a/
Millones de pesos de 1991				
PIB total	95 836	118 845	147 891	201 996
PIB agropecuario	14 535	14 889	16 646	20 408
PIB agrícola	9 622	8 729	8 949	10 901
PIB pecuario	3 888	4 780	6 400	7 682
PIB silvícola y pesca	1 024	1 379	1 297	1 825
Millones de pesos de 1991				
Valor bruto de la producción	1980	1990	1995	1999 a/
agropecuaria	534	583	642	765
Agricultura	61.2%	48.8%	47.1%	46.1%
Pecuaria	35.4%	46.8%	49.1%	49.3%
Silvícola y pesca	3.3%	4.4%	3.8%	4.5%
Agricultura	100%	100%	100%	100%
De exportación tradicional	41.3%	34.2%	32.6%	22.4%

Fuente: Compendio estadístico, capítulo VI.

a/ Cifras preliminares.

26. Cabe aclarar que la evolución de los precios, con aumentos muy superiores en los productos agrícolas (de hasta 10 veces) comparados con los pecuarios (al doble) en el período de análisis, proporciona una estructura muy diferente a precios corrientes, con un valor de la agricultura que más que duplica el de la pecuaria. Véanse los cuadros VI-2 y VI-3 del compendio estadístico.

27. Incluye agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

2% anual, mientras la de consumo interno apenas se expandió a razón del 1.9% anual. (Véase el cuadro VI-2 del compendio estadístico.) Por su parte, los subsectores pecuario, y de la pesca y forestal subieron de forma más o menos coherente con los ritmos de alrededor de 2.3% y 3.3%, respectivamente, por año.

En contraste, en la década de los noventa, la recuperación de los cultivos de consumo interno y el dinamismo de la producción pecuaria empujan al conjunto del sector. En efecto, las cosechas destinadas al mercado interno crecen al 4.8% en promedio anual entre 1990 y 1999. (Cuadro VI-2 del compendio estadístico.) No se trata de una recuperación pareja por cuanto algunas producciones (maíz, frijol, maní, yuca, plátano) se estancan o siguen decreciendo. Aquí los alicientes de la expansión de la demanda interna han tropezado con la liberalización del comercio exterior, medidas contrarias en la fijación de precios y comercialización y con dificultades de acceso al crédito, configurando un panorama complejo de progreso, estancamientos y retrocesos. Tampoco se logra un avance en los cultivos de exportación que se siguen contrayendo pese a la eliminación de los impuestos sobre las exportaciones agropecuarias; sobre ellas sigue pesando una política cambiaria adversa. Por su parte, los subsectores pecuario y forestal y de la pesca continúan ascendiendo a tasas respetables. La recuperación parcial de la agricultura ha dado lugar a retomar ciertas medidas intervencionistas y a revisar algunos compromisos en materia de aranceles con la OMC.

En estas dos décadas pueden distinguirse tres subperíodos de acuerdo con el dinamismo diferenciado entre subsectores y que corresponden, en general, pero no únicamente, a los cambios de orientación en las políticas:

i) En la primera mitad de la década de los ochenta el sector creció 1.8% anual, con un estancamiento del subsector agrícola (1.1%), comparado con el pecuario cuyo crecimiento promedio anual (2.9%) superó al de la población. Ese subperíodo se caracterizó en lo interno por una amplia intervención estatal en la fijación de precios, cambios en la tecnología y fomento de la producción de arroz y, en el exterior, por una caída drástica de los precios del azúcar.

ii) Una etapa de franco retroceso en la segunda mitad de los ochenta, en particular en el subsector agrícola (-3%), que corresponde, por una parte, a la caída de los precios internacionales del café, la baja continuada en los del azúcar y el cierre de ingenios, y por otra, a una mayor atención a las obras públicas contrastada con menor fomento agropecuario, incluida la restricción al crédito y al apoyo a la comercialización.

iii) En los noventa se produjo una notable recuperación (3.6% de crecimiento en promedio al año), sobre todo en la segunda mitad de la década (5.2%) cuando superó la evolución de economías de tamaño y participación sectorial parecidas (Guatemala y Costa Rica). En 1990 se produjo una abrupta caída del PIB sectorial

(-9.3%), determinada sobre todo por la contracción del valor agregado en el subsector agrícola (-15%). El subsector pecuario, por su parte, tuvo tasas de crecimiento medias de 6% por año. La política comercial (reducción de aranceles a la importación de insumos y equipo para la agricultura), la eliminación de la obligación de entregar divisas por la exportación de productos agrícolas no tradicionales, recuperación parcial de algunos precios, así como programas de apoyo a la producción pecuaria y servicios al productor, incidieron positivamente en el producto.

Cuadro IX-4

REPÚBLICA DOMINICANA: PRODUCTO INTERNO BRUTO

	Tasas de crecimiento promedio anual				
	1980-1999	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-1999
PIB total	4.0	1.5	2.9	4.5	8.1
PIB agropecuario	1.8	1.8	-1.3	2.3	5.2
Agricultura	0.7	1.1	-3.0	0.5	5.1
Pecuaria	3.6	2.9	1.3	6.0	4.7
Silvicultura y pesca	3.1	4.1	2.0	-1.2	8.9
Población	2.0	2.3	2.2	1.9	1.7

Fuente: Cuadro 1 del compendio estadístico.

c) Aporte a la economía

La importancia relativa del sector ha disminuido en términos de PIB, generación de divisas y empleo, si bien en el último caso mantiene presencia considerable.

i) **Participación en el PIB.** A precios constantes (de 1991), la participación del sector agropecuario en el producto total era de poco más del 20% al inicio de la década de los setenta, 15% en los ochenta, y 11.3% en promedio en la década de los noventa. (Véase el cuadro VI-1 del compendio estadístico.) Su contribución porcentual al crecimiento del conjunto del PIB se ha mantenido relativamente estable en los decenios mencionados (10%, 14% y 9.2%), con una contribución similar a la del sector de la construcción, la mitad de la manufactura (excepto en la década de los ochenta) y un tercio del comercio en los noventa.

ii) **Empleo y productividad.** La participación del sector en el empleo también se ha reducido, aunque en menor proporción que en el producto. Algunas estimaciones de la población económicamente activa (PEA) agrícola en 1999 la colocan en alrededor del 17% del total. Con todo, los cálculos de la PEA en números absolutos y su participación relativa, presentan diferencias importantes en cua-

tro principales fuentes de información, como puede observarse en el cuadro IX-5. Apreciaciones de la SEA indican que las actividades agropecuarias dan empleo a dos tercios de la PEA rural. Tomando en cuenta las estimaciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) sobre la PEA rural, la PEA agrícola rondaría las 930 000 personas, con una participación del 25% respecto al total, muy por encima de las estimaciones de la Encuesta sobre Mercado de Trabajo 1991-1999 y superior también a las proyecciones de la FAO.²⁸

Por el lado de los ingresos, se estima que 85% de los ingresos de los hogares rurales proviene de la agricultura. Es factible que el ingreso extraparcelario sea aún mayor si se toman en cuenta las remesas familiares, el empleo en el servicio doméstico, el comercio informal y otras actividades rurales, ya que se ha producido una disminución de la participación de los jóvenes en las labores agrícolas. Cabe anotar que el 25% de los ocupados en las zonas rurales vive en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Esa proporción es superior (42%) entre los trabajadores por cuenta propia en agricultura.²⁹

Al comparar la productividad con otros países de economías de tamaño y características similares, se aprecia cómo la productividad de la fuerza de trabajo en la República Dominicana ha superado a la de Guatemala —y la de otros países centroamericanos—, pero se ha rezagado respecto de Costa Rica. Igual acontece con la productividad de la tierra. En los casos examinados, la productividad de la mano de obra supera a la de la tierra y el margen se amplía en función de la intensidad de capital en la tecnología empleada y de la abundancia relativa de tierra. En general, la década de los setenta estuvo marcada por una fuerte inversión en innovación tecnológica que produjo mejoras considerables en productividad.

El buen desempeño en términos de productividad se vincula con inversiones en plantaciones, pastos mejorados (cerca del 40% del área ganadera), infraestructura de riego (20% de las tierras de cultivo), uso de maquinaria e insumos. Pero mientras el consumo de fertilizantes aumentó de 57 kg/ha a 72 kg/ha entre 1980 y 1997 (evolución similar a la de Panamá y Uruguay, inferior a Costa Rica y Guatemala, y superior a México), el número de tractores por trabajador no cambió (3 por 1 000 trabajadores).³⁰ El ascenso en los rendimientos físicos se produjo en un gru-

28. Las diferencias en números absolutos entre las estimaciones de la encuesta y las proyecciones de la FAO van de 250 000 personas en 1990 a 90 000 en 1999. Y con el cálculo de la PEA agrícola a partir de los datos de la PEA rural del CELADE, las diferencias son mayores (400 000 en 1999.) Ese margen dificulta la estimación de la productividad de la fuerza de trabajo. Con esas salvedades, y con fines comparativos sobre los resultados alcanzados en la República Dominicana y en otros países, en los cuadros IX-6 y IX-7 se presentan estimaciones sobre productividad de la fuerza laboral y de las tierras agrícolas.

29. Véase CEPAL (1999b.)

30. Véase Banco Mundial (1999). El promedio para los países de menor ingreso es 4 por cada 1 000 trabajadores. El parque de tractores se estima en 2 500 unidades.

Cuadro IX-5
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)
(Miles de personas y porcentajes)

	1970	1980	1990	1995	1999
FAO a/					
PEA total	1 498	2 101	2 863	...	3 734 b/
PEA agrícola	712	682	711	...	624
% agrícola/total	47.5	32.5	24.8	...	16.7
CEPAL c/					
PEA agrícola/total %	54.7	45.7	21.3		
CELADE d/					
PEA total	1 393	2 057	2 879	3 323	3 685
PEA rural	863	987	1 263	1 346	1 404
Banco Central de la República Dominicana e/					
PEA total			2 799 f/	2 853	3 457 g/
PEA agrícola			462 f/	365	533 g/
PEA agrícola/total			16.5 f/	12.8	17.5

a/ FAOSTAT. Estimaciones y proyecciones de la FAO. B/ para el año 2000.

b/ Para el año 2000./ c/ Anuario Estadístico de la CEPAL. Población de 10 años y más. Para 1970 y 1980, estimaciones de OIT; para 1990, cifras de censos nacionales./ d/ CELADE, *Boletín Demográfico* No. 64, julio de 1999.

e/ Departamento de Cuentas Nacionales y Estadística Económicas, *Mercado de Trabajo 1991-1999 y Encuestas de Fuerza de Trabajo*. Santo Domingo, febrero del 2000./ f/ Cifras correspondientes a 1991./ g/ Cifras preliminares. La metodología cambió en 1996.

Cuadro IX-6
PRODUCTIVIDAD DE LA FUERZA
LABORAL AGRÍCOLA, 1970-1990 a/
(Valores relativos a partir de dólares internacionales y variaciones)

	República Dominicana = 100				Variaciones en %	
	1970	1980	1990	1995 b/	1970-1980	1980-1990
Canadá	1 044.2	1 221.3	2 154.6		200.4	89.2
Costa Rica	189.0	225.0	260.5	188.5	205.7	24.2
Francia	582.7	876.6	1 425.0	1 416.5	286.4	74.4
Guatemala	71.1	81.0	60.8	77.5	192.8	(19.4)
Japón	92.8	130.8	220.1	1 168.1	262.0	80.5
México	111.3	106.5	116.3	68.9	145.8	17.1
República Dominicana	100.0	100.0	100.0	100.0	156.8	7.3

Fuente: FAO, Desarrollo Económico Social No. 112, *Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuarias*. Roma, 1993. Estimaciones a partir del valor final de la producción.

a/ Banco Mundial, *World Development Indicators 1999*, sobre la base de datos de la FAO. Estimaciones a partir de datos de valor agregado, en dólares de 1995.

Cuadro IX-7

PRODUCTIVIDAD DE LAS TIERRAS DE LABRANZA, 1970-1990 a/

(Valores relativos a partir de dólares internacionales de 1980)

	República Dominicana = 100			Variaciones	
	1970	1980	1990	1970-1980	1980-1990
Canadá	27.5	30.8	36.1	10.2	2.9
Costa Rica	147.7	196.8	217.8	214.1	25.1
Francia	153.1	174.5	175.1	168.6	13.4
Guatemala	75.8	96.1	76.6	198.9	(9.9)
Japón	300.5	317.0	339.1	148.7	20.8
México	53.9	67.3	77.5	194.3	30.2
República Dominicana	100.0	100.0	100.0	135.7	13.0

Fuente: FAO, Desarrollo Económico Social, No. 112, *Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuarias*.

a/ Las tierras de labranza incluyen las cultivadas en ciclo anual y con cultivos permanentes.

po limitado de cultivos –dos de ellos similares a los estándares internacionales, banano y tomate industrial–, reflejo de la presencia de sistemas productivos tecnológicamente avanzados. Cabe anotar que aun entre los cultivos mejor situados, las empresas han reducido inversiones ante tendencias a la baja de la rentabilidad, ya sea por costos fuera del control de las propias empresas, o por expectativas negativas ante la competencia de productos de importación.³¹

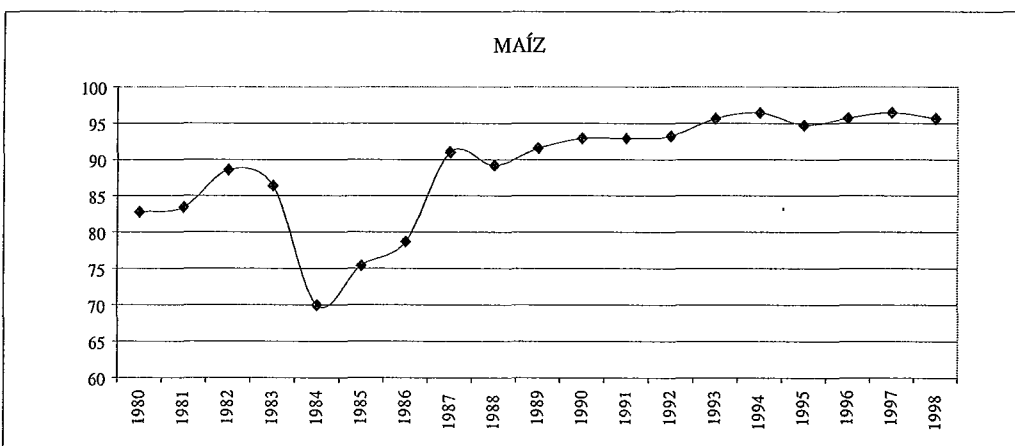
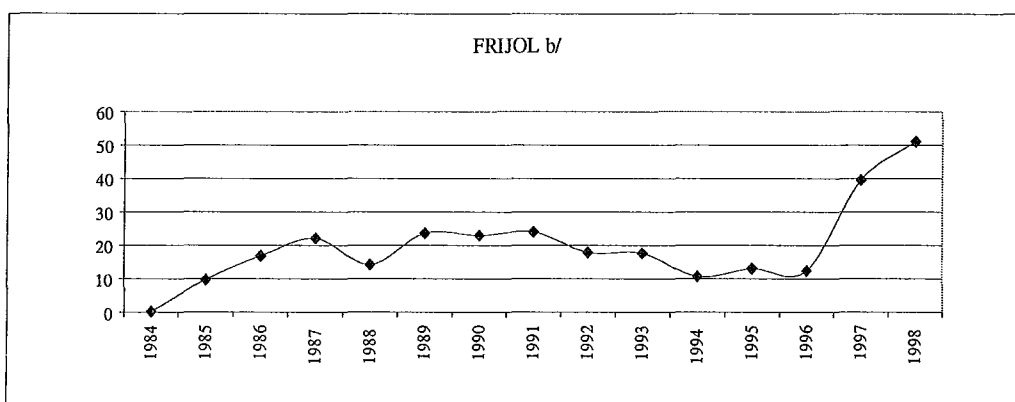
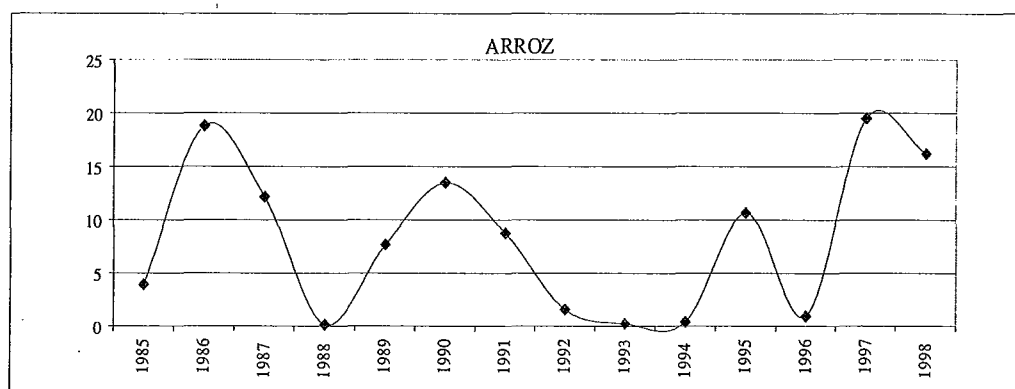
iii) **Comercio exterior.** Como generador de divisas, el sector agropecuario ha cedido el primer lugar a otras actividades y, a partir de 1992, su balanza comercial dejó de ser superavitaria. Sin embargo, tiene participación significativa en las exportaciones si se excluyen las transacciones de las zonas francas. (Véase el cuadro IX-8.) Los cuatro productos principales, azúcar, café, cacao y tabaco, representaban en promedio poco más de la mitad del valor de las exportaciones de bienes en la década de los ochenta, con ventas de 445 millones de dólares al año. En el siguiente decenio esa participación disminuyó a 37.6% como resultado de la caída de las ventas (y precios) de azúcar, café y cacao; en conjunto, sólo alcanzaron los 296 millones de dólares al año. Hay un grupo numeroso de productos (bananos, yautía o malanga, melones, aguacates, batatas, guandules en lata, etc.) que están cobrando importancia con ventas de entre 50 y 90 millones de dólares anuales, merced a lo cual, la participación del sector en las exportaciones nacionales se mantiene en 49%.

31. Información de la JAD.

GRÁFICO IX-1

GRADO DE DEPENDENCIA EXTERNA DE LOS GRANOS BÁSICOS A/

(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Importaciones con relación al consumo aparente.
b/ Incluye guandules.

Las importaciones de origen agropecuario, por su parte, se duplicaron de una década a la siguiente, de 213 millones de dólares anuales en promedio en los ochenta a 442 millones en los noventa, de forma tal que el balance comercial agropecuario, de positivo hasta principios de los noventa, se volvió deficitario a partir de 1992. (Véase el cuadro VI-25 del compendio estadístico.) Dado que las importaciones totales de bienes aumentaron a más del doble en el período analizado, el peso de las agropecuarias disminuyó ligeramente en el total (de 14.6% en los ochenta a 13.5% en los noventa).

En las importaciones sectoriales destaca el incremento de la dependencia alimentaria del exterior. De acuerdo con información de la FAO, la disponibilidad de calorías por habitante ha mejorado, sin llegar a los niveles recomendados.³² Se estima que la proporción importada de las kilocalorías disponibles al día por habitante representaba el 29% del total en el período 1979-1981. Esa proporción aumentó al 39% en el último trienio para el cual se dispone de datos (1995-1997). En buena medida se trata de cereales y aceites vegetales (260 millones de dólares), lácteos (100 millones de dólares) y, en menor proporción, grasas animales, pescados, mariscos y hortalizas (ajo y cebolla).

De los principales productos básicos, la dependencia en trigo es total. En el gráfico IX-1 se ilustra el grado de dependencia externa en maíz, arroz y frijol, medido como la relación entre las importaciones y el consumo aparente. En maíz (para consumo humano y animal) supera el 90%; solamente entre 1984 y 1986, cuando se modificó la política de importaciones y fomento a la producción, se redujo ligeramente la participación de las importaciones en el consumo aparente. En arroz, gracias a la política de autosuficiencia, la dependencia del exterior no ha superado, en general, el 10% del consumo, con un año excepcional (1997) afectado por sequías, en que aumentó al 20%. Y en frijol ha ido creciendo, sobre todo a partir de 1996; en 1998 las importaciones llegaron a representar el 50% del consumo aparente. En leche, la dependencia se acerca al 40%. Se importan también insumos básicos como fertilizantes, plaguicidas e insecticidas, así como maquinaria y equipo.

En definitiva, la producción agropecuaria no ha vencido viejos problemas estructurales ni los surgidos de la adaptación de la economía a la apertura externa de los mercados. En los últimos años se han recuperado algunas cosechas de consumo interno, pero otras siguen siendo desplazadas por abastos del exterior. Por lo demás, los subsectores agrícolas o pecuarios más dinámicos dependen comercialmente de insumos importados que no han podido ser reemplazados por producción interna, reflejando encadenamientos interindustriales todavía muy endeblés.

32. En 1979-1981 la disponibilidad diaria era de 2 271 kcal por habitante; en 1989-1991 se redujo a 2 259, y en 1992-1997 fue de 2 282 kcal. Véase FAO, Hojas de balance alimentario, FAOSTAT, 2000. La recomendación era de 2 440 kcal, sobre la base del modelo del proyecto DOM/86/003-FAO/PNUD. (Veras, 1998.)

Cuadro IX-8

**REPÚBLICA DOMINICANA:
BALANCE COMERCIAL AGROPECUARIO**

(Millones de dólares. Valores promedio anuales)

	1980-1989	1990-1998	1980-1989	1990-1998
	Millones de dólares		Participación %	
Total exportaciones fob a/	856	789	100	100
Exportaciones agropecuarias b/	498	388	58.2	49.2
Total cuatro principales exportaciones agropecuarias	445	297	52.1	37.6
Azúcar y derivados	272	152	31.8	19.2
Café y sus manufacturas	82	52	9.6	6.6
Cacao y sus manufacturas	63	51	7.3	6.5
Tabaco y sus manufacturas	29	42	3.4	5.3
Total importaciones a/	1 454	3 269	100	100
Importaciones agropecuarias b/	213	442	14.6	13.5
Saldo balanza comercial	-598	-2 480		
Saldo balanza comercial agropecuaria	285	-54		

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, Departamento Internacional, Subdirección de Reservas, Exportaciones fob por productos y zonas francas. Y FAOSTAT. Véase el cuadro 24 del compendio estadístico./ a/ Exportaciones e importaciones nacionales, sin incluir a las zonas francas.
b/ Información de la FAO.

d) Comportamiento de la producción

En el período de análisis el valor bruto de la producción tuvo un escaso crecimiento (1.8% en promedio anual). Por subsector,³³ la producción agrícola apenas creció 0.3% en promedio, con variaciones anuales muy marcadas, tal y como puede apreciarse en el gráfico IX-2. La caída registrada entre 1987 y 1990 se fue recuperando a partir de 1996. Por su parte, el valor de la producción pecuaria mantuvo una tendencia sostenida al alza, con una tasa de crecimiento de 3.6% en promedio al año.

33. La escasa información del sector forestal —producción de leña— dificulta su análisis.

Factores de orden climático, técnicos, de precios y de políticas, han incidido de manera particular en el desempeño de la producción. Las sequías (1982, 1994, 1997 y principios de 1998), tormentas tropicales y huracanes explican en gran medida la gran variabilidad en la producción y rendimientos. Por su parte, la política de precios y los programas de apoyo debían tener efectos compensatorios contrarios, pero favorecieron ciertos rubros de consumo interno y penalizaron otros; la evolución de los precios internacionales de los principales productos de exportación, la política arancelaria y problemas de carácter técnico motivaron la caída en la producción de café, al igual que la recuperación del tabaco; la combinación de precios externos, acceso al mercado preferencial de los Estados Unidos, tipo de cambio, aranceles a la exportación y dificultades técnicas, así como de inversión insuficiente y gestión deficiente, influyeron negativamente, sobre todo en la producción de caña y azúcar.

En el valor de la producción agrícola predominan los cultivos agroindustriales de exportación. En la segunda mitad de la década de los noventa aportaron el 30.5% del valor total, seguidos por los cereales (24%) y las hortalizas (20.7%).³⁴ (Véanse los cuadros VI-4 y VI-5 del compendio estadístico.) En el transcurso de las dos últimas décadas se modificó ligeramente la estructura productiva, tal y como se ilustra en el gráfico IX-3. El área cosechada tuvo un virtual estancamiento y el uso del suelo agrícola (alrededor de 950 000 hectáreas, de las cuales cerca de la quinta parte dispone de riego), se reasignó. Tomando como base los datos promedio del período 1979-1981, destaca cómo en el lapso 1996-1998 se redujeron las áreas destinadas a la siembra de oleaginosas y fibras textiles, mientras se expandieron los frutales y hortalizas. En cambio, los cereales en conjunto, los cultivos agroindustriales de exportación y los tubérculos mantuvieron prácticamente la misma posición en cuanto al área de cultivo. Con ligeras variantes, la producción siguió un patrón similar, con un aumento más que proporcional en el valor de la producción de hortalizas. En lo pecuario, se registra una expansión del producto, en el que la avicultura, tanto en producción de carne de pollo como huevo, dominó la estructura de la producción a costa de la producción de carne de cerdo y, en menor medida, leche. (Véase el cuadro VI-15 del compendio estadístico.)

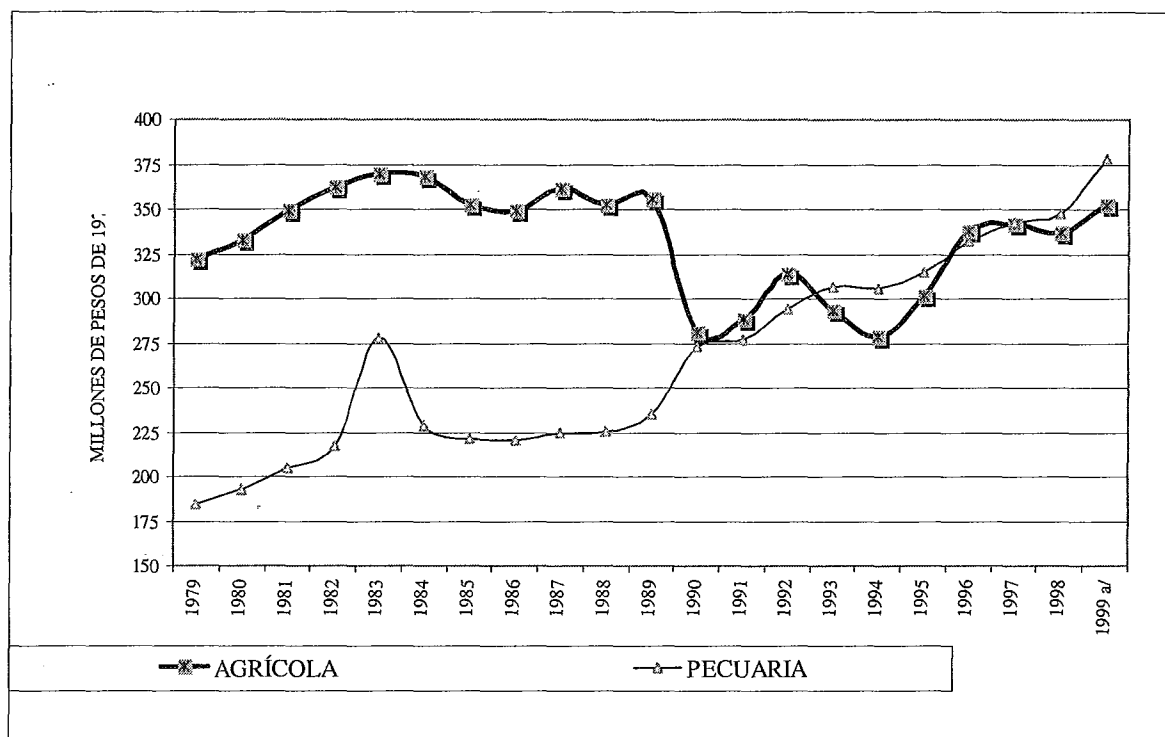
De acuerdo con su dinamismo, se pueden clasificar las actividades en tres grupos, tal y como aparece en el cuadro IX-9.³⁵ Los subsectores dinámicos registraron un crecimiento tal que permitió superar la oferta por habitante. Los de crecimiento muy moderado no alcanzaron esa condición; sin embargo, mantuvieron tasas positivas; el tercer grupo es el de los subsectores en contracción.

34. Estimaciones a precios constantes de 1970. Véase el cuadro VI-5 del compendio estadístico.

35. Debido a la falta de información sobre precios agropecuarios en el período 1979-1981 para construir un índice de volumen de la producción, se optó por utilizar el valor a precios de 1970 para ordenar los productos según la clasificación e información agregada en los primeros años de la década de los ochenta por el Banco Central.

GRÁFICO IX-2

REPÚBLICA DOMINICANA: VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN



i) **Subsectores dinámicos.** En esta categoría quedan comprendidos tres de los principales productos pecuarios: carne de pollo, huevo y carne de bovino; entre los agrícolas, la producción de hortalizas.

1) **Avicultura.** La producción intensiva de carne de pollo y huevos ha sido la actividad con el mejor desempeño y ha alcanzado grados de eficiencia técnica y económica comparables a los de los países desarrollados. Eso ha permitido ofrecer la carne a menores precios y elevar el consumo de pollo por habitante a uno de los más altos de América Latina (27 kg).³⁶

A las ventas en el mercado se suma la demanda de los programas sociales del gobierno.³⁷ En las temporadas de baja en la producción de pollo se realizan importaciones, mientras la producción nacional abastece por entero la demanda de huevo. La avicultura artesanal en pequeña escala sigue siendo una actividad básica del consumo y del ingreso de la economía campesina.

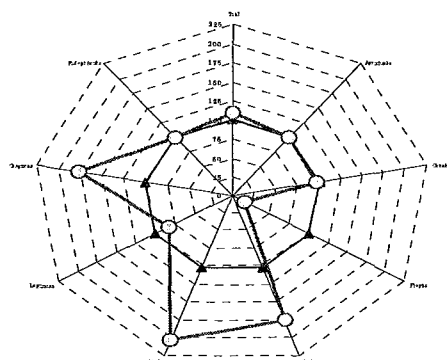
36. SEA (1988a) y López Cordovez (1998). Se estima en 65% del volumen total de carne consumida la de origen avícola (1997), en 25% la de ganado bovino, en 9% la de cerdo, en y 1% la de ganado caprino y ovino.

37. La intervención gubernamental tiene un efecto contradictorio. Aunque aumenta la demanda, presiona los precios a la baja.

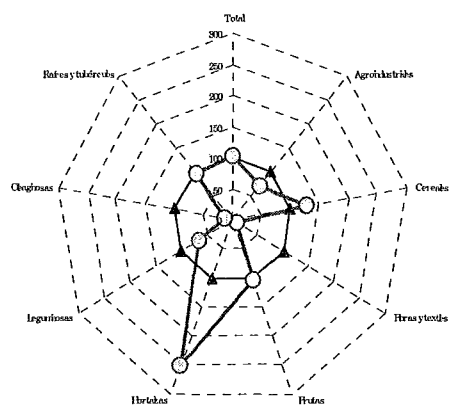
Gráfico IX-3

REPÚBLICA DOMINICANA: CAMBIO EN LA ESTRUCTURA
PRODUCTIVA DEL SECTOR AGROPECUARIO, 1980-1998
(Índice 1979-1981 = 100)

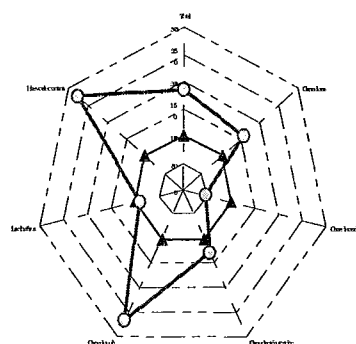
SUPERFICIE COSECHADA DE
LOS PRINCIPALES CULTIVOS



ÍNDICE DEL VALOR DE LA
PRODUCCIÓN AGRÍCOLA
POR GRUPO DE PRODUCTOS



ÍNDICE DEL VALOR DE LA
PRODUCCIÓN PECUARIA



—▲— 1979-1981
—○— 1997-1999

Fuente: CEPAL, sobre la base de los cuadros IX-5, IX-8 y IX-15.

Cuadro IX-9

ÍNDICE DE VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, 1980-1999

(1979-1981= 100)

Subsectores	Promedio 1979-1981	Promedio 1997-1999	Tasa de crecimiento promedio anual
Dinámicos			
Huevos	100	276.6	5.8
Carne de pollo	100	272.6	5.7
Hortalizas	100	251.9	5.3
Carne de res	100	146.5	2.1
De crecimiento muy moderado			
Carne de ovino y caprino	100	139.7	1.9
Cereales	100	128.3	1.4
Frutas	100	101.6	0.1
En contracción			
Tubérculos y raíces	100	98.2	-0.1
Leche fresca	100	91.5	-0.5
Agroindustriales	100	71.2	-1.9
Leguminosas	100	63.9	-2.5
Carne de cerdo	100	55.9	-3.2
Oleaginosas	100	14.0	-10.3
Fibras textiles	100	6.4	4.2

Fuente: Estimaciones sobre la base de información del Banco Central de la República Dominicana.

La producción intensiva de carne de pollo y huevo tiene un alto contenido importado. La industria importa el 90% de sus necesidades de insumos (material genético, alimentos y materia prima para alimentos, medicamentos y equipo). Sólo los alimentos y medicinas representan 63% del costo de producción de carne de pollo, y 59% del costo de la producción de huevos.³⁸

El crecimiento moderado de la producción de carne en los noventa, comparado con la década anterior (véase el cuadro VI-16 del compendio estadístico), ha sido el resultado del incremento de los costos de producción, créditos caros, prácticas monopólicas en la distribución de insumos importados y transporte, de la presencia de enfermedades y la deficiencia en el suministro de energía eléctrica para combatir los efectos del “estrés” calórico o conservar los productos. Ambos fenómenos también pueden reducir las existencias de aves, y si bien la recuperación de existencias es relativamente rápida, minan la rentabilidad económica.

Estudios recientes indican que hay margen de sustitución parcial de la importación de insumos para la fabricación de alimentos con producción nacional de maíz,

38. Paulino (1998).

sorgo, girasol, palma africana y yuca de doble propósito.³⁹ Otras acciones permitirían al productor beneficiarse de la reducción de aranceles, o de la disponibilidad de créditos accesibles. En el caso de la avicultura extensiva de gran impacto local, la reactivación de programas de fomento (genético, nutricional, sanitario y capacitación) permitirá mejorar la producción y el ingreso de las familias campesinas.

A fin de proteger el desarrollo de la industria avícola ante el eventual embate de las importaciones de carne de pollo —que requieren permiso de importación— al reducirse los aranceles, este producto fue incluido en la revisión sobre aranceles de ocho productos agropecuarios sensibles presentada ante la OMC. Luego de una negociación bilateral con los Estados Unidos (principal proveedor de carne de pollo), en 1999 se aprobó la solicitud de rectificación. Se fijó un contingente de 8 000 toneladas con un arancel de 25% (1999) y un arancel inicial fuera de la cuota de 136.8%, que se irá reduciendo hasta el año 2005.⁴⁰

2) Carne de bovino. La ganadería bovina, una de las tres más grandes de Centroamérica y el Caribe, combina tres sistemas: de carne, de leche y de doble propósito.⁴¹ La de carne ha tenido mejor desempeño. Se ha caracterizado por desarrollarse en forma extensiva y con un uso mínimo de suplementos alimenticios, entre los cuales destacan el pasto de corte, caña de azúcar, melaza, gallinaza, salvado de arroz y de trigo y algunos subproductos de cosechas agrícolas como pulpa de cítricos, cáscara de guandul, etc.⁴² De cerca de 1 200 000 hectáreas destinadas a pastos, la mitad son praderas mejoradas. En el cuadro IX-10 se aprecian las existencias de ganado bovino según el sistema de producción.

La República Dominicana es autosuficiente en abastos de carne de bovino, con una tendencia a la disminución del consumo (alrededor de 10 kilos por habitante), en la que ha influido la creciente producción de pollo, más barata y bien aceptada.⁴³ La producción ha crecido en forma relativamente continua, con caídas estacionales producidas generalmente por sequías (con la consecuente pérdida de peso de los novillos al sacrificio), así como por problemas de acceso a mercados externos. Actualmente se importan cortes finos para hoteles, restaurantes y supermercados.

39. *Ibídem*.

40: Véase SEA (1999). La preferencia por el consumo de pechuga de pollo en los Estados Unidos genera excedentes de otras piezas de pollo que exportan a precios prácticamente de desecho, lo cual ha tenido repercusiones negativas en la avicultura en varios países de la región.

41. Véase Rodríguez Domínguez (1999).

42. Véase Veras (1998).

43. Véase López Cordovez (1998).

Cuadro IX-10

EXISTENCIA DE GANADO BOVINO POR TAMAÑO DE FINCA Y SISTEMA DE PRODUCCIÓN

(Número de cabezas)

Tamaño de finca (hectáreas)	Sistema carne	Sistema leche	Doble propósito	Total
Sin tierra	1 099	1 585	7 537	10 221
1 a 3	117 247	92 771	283 242	493 260
4 a 63	192 134	143 370	478 804	814 308
64- 628	181 320	64 653	340 639	586 612
Total	491 800	302 379	1 110 222	1 904 401

Fuente: SEA, *Registro Nacional de Productores*, 1999.

La escasez de agua en ciertas zonas del país es una fuerte limitación en el desarrollo ganadero. Recientemente (1997-1998) se impulsó un plan gubernamental de perforación de pozos y construcción de lagunas con fines de abastecimiento a fincas ganaderas y pequeñas comunidades rurales.⁴⁴

La exportación de carne generó durante años (al menos desde 1967, y en forma más estable desde 1985)⁴⁵ ingresos que permitieron a los ganaderos llevar a cabo las inversiones para sustituir animales poco productivos por otros más eficientes y elevar la rentabilidad de las empresas. Sin embargo, a partir de 1996, factores comerciales, sanitarios y altos costos sacaron de competencia internacional la carne dominicana que fue absorbida por el mercado local. La caída de la rentabilidad provocó el sacrificio de vientres y la disminución significativa de la capacidad productiva. Como consecuencia de esos fenómenos y de las sequías, la producción decreció desde 1993, disminuyendo la producción por habitante a lo largo de la década, a pesar de que el ingreso nacional creció.

3) Hortalizas. El área cosechada de hortalizas (en particular siete de ellas: ají, ajo, auyama —o calabacita—, berenjena, cebolla, col y tomate) se expandió en el período de análisis. En los últimos cuatro años, alrededor del 50% del área cosechada de hortalizas contó con riego. El tomate ocupa el primer lugar en producción y área cosechada (8 000 hectáreas en promedio en el último trienio), si bien llegaron a beneficiarse casi 13 000 hectáreas en 1993. En ají, cebolla y berenjena se duplicó el área; y sólo en coles se contrajo. (Véanse los cuadros VI-7, VI-8 y VI-9 del compendio estadístico.) En conjunto, la producción de hortalizas tuvo un desempeño muy

44. Véase Veras (1998).

45. Los Estados Unidos y Puerto Rico eran el principal mercado. En 1987 se exportaron 8 600 toneladas, que se fueron reduciendo en los noventa: 1 900 toneladas en 1995 y ningún registro a partir de 1996.

dinámico. Sin embargo, casi todos los cultivos tuvieron variaciones anuales importantes de producción, resultado tanto de fenómenos naturales como de la incidencia de plagas o enfermedades o aumentos en costos. Algunos cultivos se han visto más afectados por el comercio exterior.

El caso del tomate industrial ilustra el efecto positivo de la articulación entre agricultura e industria, ya que la industria de conservas tuvo un papel muy positivo en las notables mejoras de los rendimientos, complementando los programas gubernamentales de tratamiento integrado de plagas con la participación activa de los productores. Además, al sustituirse los controles tradicionales de plagas basados en el uso exclusivo de productos agroquímicos, por los integrados, que combinan el uso seleccionado de sustancias químicas con controles biológicos, se reducen los costos de manera significativa.

La producción de cebolla se duplicó en la década de los ochenta, manteniendo estable el nivel de 24 000 toneladas, con aumentos de los rendimientos unitarios en los últimos años, resultado de la introducción de mejoras tecnológicas, asistencia técnica y control eficiente de plagas. Con todo, la producción de cebolla, y también de ajo, es insuficiente para satisfacer la demanda interna. En el caso de la primera, hay sobreoferta sistemática en la temporada de cosecha, sin que se cuente con la infraestructura necesaria para su procesamiento. Las importaciones de ajo alcanzan volúmenes similares a los de la producción nacional (alrededor de 5 000 toneladas), mientras que las de cebolla rebasan la mitad de la cosecha (13 000 toneladas). A fin de proteger la producción local, los dos productos se incluyeron en la revisión de aranceles.⁴⁶

ii) **Subsectores de crecimiento muy moderado.** Por el valor de la producción, los productos que tienen mayor significado entre los de crecimiento moderado son los cereales y las frutas.

1) **Cereales.** La evolución de la producción de cereales estuvo marcada por la disponibilidad de crédito, por la política de precios del INESPRES y su intervención en la comercialización interna y la importación, sobre todo en la década de los ochenta. En términos generales, el área cosechada de arroz, maíz y sorgo se mantuvo estable. Siendo el arroz el alimento principal en la dieta nacional, su producción recibió mayor atención mediante una política de autosuficiencia, con apoyos en particular al sector reformado al que se entregó tierras en producción, créditos y asistencia técnica desde la década de los setenta. Los esfuerzos destinados a la investigación y generación de semillas de alto rendimiento, combinados con la disponibilidad de riego en

46. El arancel es de 25% para un contingente de 3 450 toneladas; por encima del cupo, el arancel inicial es de 111%. Para cebolla, el contingente arancelario es de 2 875 toneladas y un arancel de 25%; al excedente se le aplicó 97% de arancel en 1999 (SEA, 1999a.)

la mayor parte del área cultivada, se tradujeron en producciones promedio de 4.6 toneladas por hectárea, superior al promedio centroamericano y al de México.

Pese a la política de precios bajos al consumidor, el INESPRES mantuvo precios de sostén al productor. Con todo, en algunos años la rentabilidad fue negativa y el área cosechada se contrajo.⁴⁷ El agricultor estaba obligado a vender a los molinos indicados por el INESPRES que, hasta 1986 mantuvo el monopolio de la comercialización del arroz. A partir de ese año se transfirió el programa al Banco Agrícola. Si bien la intervención del Banco en la comercialización concluyó en los noventa, la mitad de su cartera financia su cultivo.

La producción promedio de arroz sin cáscara es de 340 000 toneladas. De un promedio de 100 000 hectáreas cosechadas en el último quinquenio, prácticamente la totalidad dispone de riego. El cultivo de secano es vulnerable a la sequía; de ahí la reducción considerable del área cosechada en los años afectados por falta de lluvias (1982 o 1994), además de la respuesta a los niveles de precios. Las variaciones de la producción se han compensado con importaciones que no superan, en general, el 10% del consumo aparente, si bien en ciclos críticos han llegado a representar hasta el 20% del consumo aparente. (Véase de nuevo el gráfico IX-1.) Las importaciones no siguen un patrón uniforme, y en ocasiones han dado lugar a la acumulación de inventarios que no sólo deprimen los precios y la rentabilidad en el ciclo siguiente, sino que dejan sin mercado a parte de la nueva cosecha nacional.⁴⁸

El tema de los precios y la competencia internacional —de éste y otros productos— plantea un reto enorme al sector agropecuario en cuanto a modernizar a marchas forzadas la producción de los diferentes tipos de unidades productivas, ya que los precios internos son superiores a los internacionales. Como referencia, entre 1995 y 1997 ⁴⁹ la diferencia entre el precio mayorista nacional y el precio del molinero al distribuidor en Nueva Orleans, aparece en el cuadro IX-11. Es claro que a los precios norteamericanos habrían de agregarse los costos de transporte, seguro, operaciones de descarga, trámites de internamiento, etc., a fin de compararlos de manera más precisa con precios y calidades locales. Para facilitar exportaciones con esas diferencias de precios, en 1993 el gobierno estableció un programa temporal de subsidios a la exportación.

Con el propósito de propiciar la innovación tecnológica en todo el sector y protegerlo temporalmente de la competencia externa, el arroz también se incluyó

47. La información disponible para todo el período se refiere al área cosechada; de la sembrada se tienen datos a partir de 1989.

48. De acuerdo con información de productores de arroz, a principios del 2000 se autorizó la importación de arroz sin el pago de los aranceles previstos fuera de la cuota. (Listín Diario, 9 de marzo de 2000.)

49. No se dispone de precios mayoristas más actualizados.

en la revisión de aranceles ante la OMC. Se estableció un cupo de 11 406 toneladas al que se aplica un arancel del 20% y para el excedente, un nivel inicial de 119%.⁵⁰

El otro cereal clave en el modelo productivo dominicano es el maíz. Su uso en la preparación de alimentos concentrados para animales requiere volúmenes crecientes de importación; la producción es insuficiente y se ha contraído de 50 000 toneladas a fines de los ochenta a sólo 30 000 en 1999. Así, la importación aumentó de 370 000 toneladas a 650 000 en igual período. No está de más recordar que la importación subsidiada de maíz con créditos de la PL-480 de los Estados Unidos en la década de los setenta desalentó la producción nacional.⁵¹ De acuerdo con la Secretaría de Estado de Agricultura⁵² ha faltado definición en la política que pretendía impulsar la producción sustitutiva de importaciones. Aunque hay una opción técnica para promover el cultivo de sorgo que alcanza mejores rendimientos, la política arancelaria seguramente provocará un aumento de las importaciones. En la revisión de aranceles ya citada, el maíz tiene una cuota de 819 400 toneladas a la que se aplica un arancel de 5%; las importaciones excedentes pagarán un arancel inicial de 60.4% que se irá reduciendo al tiempo que aumenta la cuota.

Cuadro IX-11
ARROZ: DIFERENCIALES DE PRECIOS

	Precio mayorista equivalente en dólares por tonelada	Sin cáscara, Zenith No. 2, grano mediano, molinero, en Nueva Orleans, fob dólares/t ⁵³	Diferencia absoluta (Dólares)	Diferencia (%)
1995	659	420	239	36
1996	651	500	151	23
1997	662	476	186	28

Fuente: SEA, Precios al mayorista, y Fondo Monetario Internacional, Boletín de precios de productos básicos.

50. Las importaciones alcanzaron volúmenes excepcionales de 76 000 y 56 000 toneladas en 1997 y 1998, respectivamente.

51. Véase Banco Mundial (1987). La decisión gubernamental de aumentar el precio de importación al nivel del mercado paralelo y pagar al productor el precio correspondiente tuvo efectos inmediatos en la siembra de 1984, cuando el área se duplicó al igual que la producción. La posterior escasez de créditos y caída real de los precios volvió a limitar la producción en los años subsiguientes.

52. SEA (1998a).

53. Los precios del arroz tailandés y vietnamita 5% quebrado son, en general, inferiores en alrededor de 100 dólares la tonelada.

2) Frutas. Este grupo incluye las musáceas (plátano y banano), que tienen, sobre todo el primero, un peso significativo en la dieta nacional. Representan una opción rentable, en particular el banano orgánico que ha logrado introducirse con éxito en el mercado europeo de exportación, en el que goza del beneficio de los Acuerdos de Lomé. Por ello, cuentan con un cupo preferencial de 55 000 toneladas. En la medida en que el régimen de comercialización del banano de la Unión Europea se modifique, pueden cambiar las condiciones de venta, por lo cual los productores dominicanos tienen que contemplar la diversificación de mercados y, sobre todo, mejorar la productividad. Otras frutas con buena posición en el mercado son el aguacate, mango, piña y los cítricos, cuyas plantaciones han crecido. Estos rubros, junto con la papaya y los cuatro tradicionales, tienen buenas perspectivas de mercado.

iii) En contracción. Entre los productos que tuvieron menor dinamismo en el período de análisis, están varios de gran importancia en las exportaciones (los agroindustriales) y en el consumo interno (tubérculos, leguminosas, carne de cerdo y leche). Más grave es el caso de las oleaginosas, de las cuales, la producción de ajonjolí y maní prácticamente desapareció; en cambio, las plantaciones de coco se han recuperado (120 000 hectáreas), con una mejora notable en su productividad, y palma africana (9 000 ha).

1) Raíces y tubérculos. Del conjunto de productos en retroceso, el que mejor desempeño tuvo fue el grupo de raíces y tubérculos (batata, ñame, papa, yautía y yuca). Además de tener una participación destacada en la dieta nacional, algunos tienen –o recuperan– posición en las exportaciones no tradicionales. (Ese es el caso de la yautía y la yuca, no suficientemente aprovechados.) La mayor o menor disponibilidad de agua y de material de siembra influyen sobremanera en los resultados de las cosechas. Con excepción de la papa en 1997 y 1998, todos los cultivos guardan relación positiva entre ingresos brutos por hectárea y costos de producción, con margen para realizar inversiones que permiten elevar rendimientos y la oferta. (Véase el cuadro VI-21 del compendio estadístico.) Al mismo tiempo, los productores –y comercializadores– necesitan llevar a cabo acciones de promoción que impriman mayor estabilidad a las exportaciones. En el caso de la yautía, por ejemplo, en 1997 esas dificultades llevaron a reducir 40% la producción del siguiente año.

2) Agroindustriales. El grupo de productos agroindustriales (caña de azúcar, café, cacao y tabaco) ocupa poco más de la mitad del área cultivada. De ellos, sólo el cacao y el tabaco –de menor peso relativo– han mostrado capacidad de recuperación; y, en el caso del tabaco, se ha controlado su expansión con el fin de mantener calidad y precios. A lo largo del período de análisis, las exportaciones de los cuatro productos tradicionales fueron objeto de políticas cambiarias y fiscales adversas, corregidas parcialmente mediante incentivos y certificados de abono cambiario. En tanto se unificó el tipo de cambio, el Banco Central cambiaba la totalidad de las divisas producto de las ventas externas al tipo de cambio oficial. Esa

obligación significó pérdidas para el exportador, ya que las importaciones de insumos y equipo eran pagadas al tipo de cambio de mercado, más alto. Para estimular las exportaciones, en algunos años se aplicaron medidas de compensación mediante la conversión de un porcentaje (que varió en diferentes años) de las divisas al tipo de cambio de mercado. Al unificarse el tipo de cambio dejó de influir en la actividad productiva. Para compensar la caída de los precios, en 1992 el gobierno estableció un programa de subvenciones a las exportaciones de café y se eliminaron los impuestos a la exportación.⁵⁴

El área cosechada de café ha tenido variaciones importantes, con una reducción neta respecto de los primeros años de la década de los ochenta. Igual aconteció con la producción y los rendimientos, crecientes hasta 1987. Además de la naturaleza cíclica del cultivo, dicho comportamiento está directamente vinculado con la presencia de la broca en las plantaciones y con la volatilidad de los precios internacionales y su caída a partir de 1989.⁵⁵ (Véanse los cuadros VI-8, VI-9 y VI-28 del compendio estadístico.) Los bajos precios provocaron una disminución de la inversión en labores de atención al cultivo, con reducción del nivel de rendimiento y del volumen cosechado. Pese a la recuperación en los precios entre 1994 y 1997, el ritmo de la renovación de los cafetales fue insuficiente para aumentar la oferta que, de nuevo, volvió a enfrentar la recaída en los precios en 1998.⁵⁶

La caña de azúcar —y la producción de azúcar, que se analiza con más detalle en otro apartado de este capítulo— ha sido el cultivo dominante en el agro dominicano. Los cañaverales ocupan más de 300 000 hectáreas, 65% de propiedad estatal y el resto privada. Hasta 1999, gran parte del área estatal era trabajada por colonos bajo contrato con el CEA, la empresa azucarera del gobierno. En 1985 se llegaron a cosechar más de 290 000 hectáreas. A partir de entonces se redujeron las siembras paulatinamente, con cierta ampliación en algunos años (1989 y 1993). En la actualidad se cosechan 210 000 hectáreas. (Véase el cuadro VI-8 del compendio estadístico.) Resultado de ello, y sobre todo de los menores rendimientos por la falta de inversión en las plantaciones, la zafra de 10 millones de toneladas de caña al año en promedio en la primera mitad de la década de los ochenta, disminuyó a sólo 5.4 millones de toneladas anuales en el último quinquenio.

54. En septiembre de 1994, en virtud de una resolución de la Junta Monetaria, se liberalizaron las exportaciones no tradicionales de las prescripciones en materia de cesión de divisas.

55. En julio de 1989 se suspendieron las cláusulas económicas del Acuerdo Internacional del Café. Al dejar de regir el sistema de cuotas de exportación, los precios se desplomaron. El comercio quedó sin marco regulatorio hasta 1994, año en que se suscribió un nuevo acuerdo. La variación de los precios está fuertemente condicionada por la suerte que corre la cosecha de Brasil.

56. Aun así, el café “gourmet” tiene un buen mercado.

En 1976 se creó la Comisión del Cacao para fomentar la producción y administrar un fondo creado con contribuciones “voluntarias” sobre las exportaciones. En años de precios bajos se utilizan los fondos para compensar a los productores. La expansión acelerada del área cosechada se dio en los ochenta (hasta 1987 con 117 000 ha). Luego de una abrupta caída, que sigue a la reducción de 20% en el precio internacional (véase el cuadro VI-29 del compendio estadístico), la recuperación se inició en 1990, para llegar a fines de la década con un área de 153 000 hectáreas. La introducción de material genético mejorado y los programas gubernamentales de fomento y capacitación para mejorar las prácticas culturales y el control de plagas permitieron obtener rendimientos más altos y que la producción superara a la obtenida en los ochenta. Si bien los precios no han vuelto superar el dólar por libra, de principios de los ochenta, ya casi duplican (0.75 dólares) los bajos niveles de principios de los noventa. El repunte en la producción llevó a la República Dominicana a ser el segundo país productor de cacao en América Latina en 1998⁵⁷ con ventajas comparativas importantes en la exportación del cacao orgánico.

Dentro de este grupo, el tabaco ha sido, en términos relativos, el que mejor recuperación ha tenido, sobre todo en 1998 y 1999. Si bien el área sembrada es inferior al final del período (véase de nuevo el cuadro VI-8 del compendio estadístico), en la nueva situación destaca cómo, gracias a mejores prácticas y controles sanitarios, los rendimientos aumentan, al igual que la producción. En ese resultado ha influido la intervención del Instituto Nacional del Tabaco que proporciona en forma gratuita semillas, productos agroquímicos y asistencia técnica. El precio internacional al alza, pese a caídas significativas entre 1992 y 1995, ha sido un aliciente positivo a la inversión reciente que ha contado además con crédito. Con todo, a fin de evitar una sobreproducción y caída de precios por acumulación de existencias, se ha controlado la ampliación del área de cultivo.

Lo dicho hasta aquí en materia de productos de exportación demuestra la posibilidad de regenerar la actividad económica interna y las ventas a los mercados foráneos cuando la política económica ataca cuellos de botella y debilidades estructurales.

3) Leguminosas. El frijol, junto con el arroz, las raíces y tubérculos y el plátano, constituye la base de la dieta nacional. Se trata, por lo general, de un cultivo de minifundio que se siembra en suelos marginales, de secano y con bajos niveles tecnológicos. De las diferentes variedades de frijol —y guandul como sustituto cercano— tiene mayor demanda el rojo. Pese a su importancia en el consumo, el área cosechada —17% con riego— se ha ido reduciendo sistemáticamente. La pérdi-

da se ha compensado en parte con el cultivo de guandul, si bien éste se destina en buena medida a la exportación. En 1999 se recuperó el área sembrada, resultado del apoyo otorgado a los productores a fin de compensar las pérdidas sufridas por efecto del huracán Georges.

La presencia de plagas y las sequías recurrentes han tenido un impacto considerable en la producción cuyos rendimientos han disminuido, contrayendo la producción y la rentabilidad. Los ingresos brutos por hectárea son ligeramente inferiores a los costos. Mientras a principios del período se contaba con una producción de 45 000 toneladas, el promedio del último quinquenio se redujo a 30 000 toneladas. De ahí que, no obstante la producción de 23 000 toneladas adicionales de guandul, las importaciones hayan crecido en forma significativa. (Véase de nuevo el gráfico IX-1.) En este cultivo también se pretende proteger temporalmente al productor, por lo cual se incluyó en la revisión de aranceles, fijando un contingente de 13 800 toneladas iniciales al que se aplica un arancel de 25%.

4) Leche. La leche y la carne de cerdo se catalogan entre los productos pecuarios que registran contracción. La actividad lechera se ha desarrollado en los últimos años, haciendo frente a la competencia de importaciones subsidiadas de leche en polvo, una parte importante con créditos blandos de los Estados Unidos (PL-480). A principios de los ochenta se dio una ruptura en las tendencias dominantes desde la década de los sesenta cuando los programas gubernamentales de apoyo a la investigación, conservación de forrajes, sanidad y financiamiento, contribuyeron al desarrollo de la ganadería de leche y permitieron aumentar notablemente la producción.⁵⁸ Todavía en 1983 se llegaron a producir 460 millones de litros de leche que se redujeron a 300 millones en 1987. Asimismo, el control oficial de precios contribuyó a desestimular la producción al reducir ganancias y alicientes al productor.

Con el propósito de buscar la recuperación del terreno perdido, en 1989 se impulsó el Proyecto Regional de Desarrollo Lechero (PRODELESTE) con fondos públicos, privados e internacionales. Mediante la aplicación de técnicas sencillas de alto rendimiento, se logró aumentar rápidamente la producción en la zona de influencia del proyecto. En los siguientes nueve años, la producción nacional promedió 360 millones de litros. (Véase el cuadro VI-16 del compendio estadístico.)

Con todo, se enfrentan todavía diversos problemas. Por un lado, se registran altos costos en la adquisición de insumos (alimentos, medicamentos), así como altos intereses y limitaciones por el suministro deficiente de energía y transporte. Al mismo tiempo, son bajos los precios al productor y hay cambios en los patrones

58. Véase Véras (1998).

de consumo (leche en polvo en lugar de fluida) asociados a las fallas en la energía necesaria para conservar el producto fresco y a la competencia del producto importado.

Existen tres circuitos comerciales de leche fluida. En cada uno opera un precio diferenciado. El principal es el de la leche criolla consumida sin pasteurización y con alto riesgo sanitario. Le sigue en importancia el circuito comercial de las queserías artesanales e industriales; el tercero es el circuito industrial de las plantas procesadoras, que entregan leche pasteurizada, de larga vida, y productos lácteos.⁵⁹

Aparte de la oposición clásica de intereses entre consumidores y productores, en el mercado lechero hay otras pugnas distributivas. Hasta mediados de 1988 existía control de precios. Su liberalización tuvo un efecto favorable en la producción. Sin embargo, los productores empezaron a beneficiarse menos que la industria y el comercio de los aumentos en los precios al consumidor final. De ahí que estuvieran a favor del restablecimiento de los precios controlados, aprobado por la Secretaría de Industria y Comercio en 1998.⁶⁰ En la práctica, los precios al consumidor están siendo determinados de modo creciente por la evolución –generalmente alcista– de costos de promoción y de distribución, antes que por los progresos tecnológicos incorporados al procesamiento industrial.⁶¹ En cambio, el productor de leche ha perdido capacidad de influir en el precio. En la distribución del precio final, sigue siendo crítica la reducción de los costos unitarios para mantener la demanda de leche fluida de la industria frente al sustituto barato de leche en polvo.

En años normales se importa 42% del consumo aparente, que aumenta en años de sequía. Como protección temporal a la producción local, la leche también se incorporó al grupo de productos para los cuales se solicitó a la OMC aceptar aranceles superiores al 40% consolidado originalmente. Se fijó un arancel de 20% para la cuota inicial de 32 200 toneladas y un impuesto de 83.6% a los volúmenes que rebasen la cuota.⁶²

La industria láctea tiene margen para recuperarse y crecer. A fin de convertir la demanda potencial en efectiva, la industria puede enfocar sus inversiones a la cobertura de los mercados de las ciudades de provincia. Asimismo, el turismo puede representar una posibilidad real de expansión y de modernización de ciertas plantas que se beneficiarían del estímulo de mejores niveles productivos.⁶³

5) Carne de cerdo. La información de la SEA indica que la producción de

59. Véase López Cordovez (1998).

60. Veras (1998). El precio al productor representa el 34% del precio al consumidor. Para fines de comparación, en Chile el precio al productor representaba 40% del precio al consumidor de un litro de leche pasteurizada en 1997; el costo de procesamiento 7%, la utilidad de la industria 14%, el costo de distribución del supermercado 3%, las utilidades del supermercado 21%, y el impuesto al valor agregado (IVA) 15%. Véase, CEPAL (1998), citado por López Cordovez, 1998.

61. López Cordovez (1998.)

62. En 1997 se importaron 35 000 toneladas de leche en polvo.

63. López Cordovez (1998).

carne de cerdo tuvo un crecimiento considerable en los noventa: de 10 300 toneladas en 1990 a 27 500 en 1998.⁶⁴ Se ha alcanzado una recuperación importante después de que el cólera porcino acabara prácticamente con la actividad en los primeros años de los ochenta. Un brote reciente obligó de nuevo al sacrificio de miles de cerdos.

Los avances del subsector porcino no han sido uniformes debido, en parte, a la diversidad de estratos productivos que lo integran. De acuerdo con un estudio reciente,⁶⁵ la producción porcina sigue cuatro sistemas distintos: el de pastoreo extensivo, como actividad secundaria de la explotación agropecuaria; el sistema familiar, poco productivo pero con costos bajos de producción, que puede ser mejorado; el sistema semiextensivo, que comprende cría y engorde con niveles técnicos y de productividad aceptables, pero que requiere gran cantidad de insumos importados, y el sistema intensivo que incorpora avances técnicos en manejo, sanidad, alimentación, reproducción y exige buena base genética. La mayor parte de las empresas productoras de embutidos del país (11) están integradas verticalmente, con líneas que van desde la reproducción, crianza y engorde de cerdos, hasta el procesamiento industrial de la carne.

En el sistema intensivo, la alimentación —de 80% a 90% importado— representa entre 70% y 75% del costo de producción. En términos de conversión de ración alimenticia en peso vivo, este sistema es competitivo. La eficiencia biológica no asegura rentabilidad debido a ciertos costos. Sin embargo, los precios se han mantenido relativamente estables a causa, entre otros, de una mayor productividad de la mano de obra, una más alta conversión de alimento, y una mayor competencia con la carne de pollo.⁶⁶

Se exportan productos procesados para satisfacer la demanda de dominicanos residentes en los Estados Unidos, se importan embutidos no producidos en el país, destinados a los estratos de la población de ingresos medios y altos, y cortes especiales para atender la demanda del turismo.

Hay indicios de que empezaron a aumentar las inversiones —con cierto apoyo crediticio— para la compra de reproductores machos y hembras, inseminación artificial, automatización de los comederos, ventiladores para reducir el estrés calórico, asistencia técnica, manejo de desechos sólidos, y promoción del consumo. Se estima que cuando se completen y estabilicen los adelantos técnicos, la productividad de las granjas aumentará entre 15% y 20%.⁶⁷

64. Al igual que en otros rubros, la información proporcionada por la SEA tiene diferencias significativas con las que registra el Banco Central. Mientras los datos del Banco Central permiten completar una serie larga en unidades físicas y en valores corrientes y constantes, los datos de la SEA cubren el período 1989-1998. La combinación de ambas fuentes provoca falta de coherencia en los datos de existencias, sacrificio y producción. La clasificación de la actividad como una “en contracción” resulta del análisis de la información de la serie larga del Banco Central, que registra, sin embargo, una recuperación importante en la última década.

65. Véase Rosario, H. (1998).

66. Véanse López Cordovez (1998) y Rodríguez Domínguez (1999).

67. Véase López Cordovez (1998).

Una importante medida de política para asegurar el desarrollo de la porcicultura es la sanidad animal. Al identificarse brotes de cólera en 1997, la banca canceló el otorgamiento de créditos; el control para evitar su propagación evitó que el inventario se viera tan afectado, como sucedió a principios de los ochenta. Con todo, se registraron repercusiones negativas en las exportaciones de otras carnes, en particular de bovino.

3. La industria azucarera

a) Características estructurales y evolución en los ochenta y noventa

La producción de azúcar de exportación se remonta a la época de la colonia. Fue a fines del siglo XIX y segunda década del XX cuando desplazó en importancia a la ganadería, la producción de tabaco y la explotación de la madera en la economía dominicana. Los conflictos bélicos que afectaron a la producción azucarera en los Estados Unidos, Cuba y Europa crearon las condiciones para la inversión y el florecimiento de esa actividad en la isla.⁶⁸ Pese a su importante crecimiento, pronto la industria enfrentó crisis recurrentes por la caída en los precios en los mercados internacionales. Algunos ingenios cerraron o se vendieron, abriendo paso a la concentración de la propiedad de tierras e instalaciones. Su principal mercado era el norteamericano, que recuperó su lugar después que en los años treinta lo fuese el Reino Unido.

A fines de los años veinte las empresas extranjeras controlaban la producción. Había tres grupos principales en posesión de los 21 ingenios. El más antiguo, el grupo Vicini, se había instalado durante el siglo anterior. En los años cincuenta, la familia Trujillo incursionó en el negocio que reportaba enormes utilidades, concentrando gran parte de las empresas y de las tierras. A la caída de la dictadura, dichas propiedades conformaron la Corporación Azucarera Dominicana, sustituida en 1966 por el CEA. Desde la década de los setenta, la producción de caña y azúcar quedó distribuida entre el CEA (75%) y dos grandes grupos privados: el Central Romana de capital extranjero (20%) y el Grupo Vicini dominicano (5%). A estos dos se sumó más adelante la central Pringamosa.

Desde su origen, el mandato del CEA enfrentó demandas difíciles de conciliar. Por una parte, debía administrar las propiedades y generar utilidades al tesoro nacional y, por otra, mantener bajos los precios de azúcar y melazas al consumidor. Los altos precios internacionales de la década de los setenta facilitaron el desarrollo de la empresa y el cumplimiento parcial de ambos objetivos. Luego, la caída de las cotizaciones en los mercados mundiales, combinada con

deficiencias de gestión e inversión, llevó a la empresa a una grave crisis financiera a la que se dieron soluciones parciales a lo largo de los últimos 15 años.

En una revisión rápida de su historia, el CEA pasó por tres etapas.⁶⁹ La primera, de crecimiento (1966-1976), se benefició de condiciones internas estables, demanda favorable y precios altos. Se exportaban 500 000 toneladas de azúcar promedio a precios preferenciales. La segunda fue de variabilidad en la producción (1977-1983), resultado de la incertidumbre política interna, condiciones externas desfavorables (crisis del petróleo y la deuda externa), además de clima adverso (huracán David, 1979). La tercera fue la caída continua en la producción, marcada por precios internacionales bajos, política cambiaria desfavorable,⁷⁰ impuestos a la exportación —eliminados en 1992—, fenómenos meteorológicos adversos (sequías en 1993-1994, 1997-1998, huracán Georges en 1998), y dificultades financieras y operacionales; fue también el período de la diversificación de actividades y producción agrícola. Se agregaría una cuarta etapa, la actual, de arrendamiento y capitalización de los ingenios.

Desde mediados de los ochenta, se recomendaba el cierre de seis ingenios del CEA, la reasignación de la cuota en el mercado de los Estados Unidos entre el resto y la diversificación de la producción de acuerdo con la calidad de los suelos.⁷¹ La administración cedió algunas tierras al Banco Central para un desarrollo turístico a cambio de la capitalización de parte de las deudas. Se cerraron dos ingenios que se destinaron a zonas francas. Para la diversificación se sugería la producción de piñas, melones y hortalizas de invierno. El CEA se alió con capital privado en dos proyectos en los que surgieron dificultades para llegar a acuerdos sobre el tema del acceso a la tierra. Finalmente, la diversificación incluyó la producción de piña (en tierras rentadas a una trasnacional) y de cítricos.

La diversificación de actividades y de ingresos fue insuficiente para superar los problemas financieros y productivos del consejo. Las dificultades de carácter técnico se refieren a problemas de gestión, administración laboral y de relaciones con los colonos proveedores de materia prima. En el campo, el escaso gasto en insumos, equipo y renovación de cañaverales redujo los rendimientos; fallas de mantenimiento de las redes ferroviarias redundaron en retrasos en las entregas en fábrica después del corte, con las consecuentes pérdidas de sacarosa. En fábrica, la poca inversión contribuyó al deterioro y obsolescencia del equipo. En los períodos de precios altos

69. Véase FMI (1996).

70. La unificación de los tipos de cambio en 1985 fue positiva. La importación de insumos al tipo de cambio del mercado paralelo, mientras que las divisas por exportaciones eran convertidas al tipo de cambio oficial, encareció la operación al punto que, con la caída de los precios, dos ingenios privados tuvieron que cerrar sus puertas. (Banco Mundial, 1987.)

71. Véase Banco Mundial (1987).

frecuentemente se prolonga la zafra, con efectos inmediatos positivos, pero negativos en los siguientes ciclos al postergarse la resiembra y aumentar los costos unitarios por la subutilización de la maquinaria. La combinación de menor producción en el campo, deterioro en el transporte y rezago en el mantenimiento de las instalaciones, dio por resultado un alto coeficiente de "tiempo perdido" (35% en la década de los noventa), es decir, el tiempo que deja de trabajar el ingenio a pesar de tratarse de un proceso que debería ser continuo. La suma de tales escollos se tradujo en costos unitarios superiores a los precios de venta y en la acumulación de pérdidas.

Como fuente importante de empleo local, la planta de trabajadores del CEA fue excesiva (en 1995 la nómina era igual al 60% de los ingresos). Finalmente, la relación contractual con los colonos fijaba precios por la materia prima de acuerdo con el contenido de azúcar: en la práctica, el pago era superior a la calidad entregada. Los colonos tenían derecho a recibir el 60% del valor del azúcar en el mercado, independientemente de los costos de producción y los resultados de cada ejercicio. Así, las pérdidas acumuladas por la diferencia creciente entre costos unitarios y precios de exportación impidieron al CEA pagar a los colonos y a los proveedores. (Véase el cuadro IX-12.)

Cuadro IX-12
CONSEJO ESTATAL DEL AZÚCAR: COSTOS DE PRODUCCIÓN
DEL AZÚCAR Y UTILIDADES DE LA EMPRESA

Zafra	Costo de producción: (pesos/quintal)	Precio de venta promedio ponderado (pesos/quintal)	Utilidades (millones de pesos dominicanos)
1980/1981	27.08	25.88	-15.9
1981/1982	21.14	15.57	-85.2
1982/1983	19.43	15.80	-56.1
1983/1984	21.48	21.94	1.6
1984/1985	30.18	22.12	-102.7
1985/1986	48.41	22.69	-155.4
1986/1987	47.25	37.33	-76.8
1987/1988	89.80	62.12	-36.4
1988/1989	137.76	88.98	-73.8
1989/1990	193.50	106.33	-238.9
1990/1991	262.42	229.23	-42.4
1991/1992	309.10	226.61	-414.3
1992/1993	320.84	243.87	-448.3
1993/1994	398.39	243.56	-523.8

Fuente: Consejo Estatal del Azúcar (s/f).

Como se anotó más arriba, la producción nacional (estatal y privada) venía disminuyendo en forma sistemática desde 1982. De más de 10 millones de toneladas de caña en el primer quinquenio de los ochenta, se redujo a sólo 5.4 millones en promedio anual en el último quinquenio de los noventa. La fabricación de azúcar pasó de 1.2 millones de toneladas en promedio anual a sólo 643 000 toneladas. La participación del CEA se fue reduciendo hasta el punto de sólo representar el 30% de la producción en la zafra 1999/2000. Las exportaciones de azúcar crudo declinaron dos tercios, de casi 850 000 en promedio al año a principios de los ochenta, a 200 000 toneladas en 1998/1999. (Véanse los cuadros VI-11 y VI-26 del compendio estadístico.)

Con una capacidad de molienda equivalente a poco más de la mitad del total nacional, estimada en alrededor de 60 000 t diarias de caña parecía imperativo capitalizar al CEA y recuperar la producción en uno de los rubros tradicionales de exportación.⁷² Con tal propósito, a fines de los noventa se inició un proceso de reformas que siguió las pautas de otras empresas estatales productoras. No se intentó implantar programas típicos de privatización a causa de los impedimentos institucionales y también por consideraciones económicas. Dado que el principal activo del CEA es la tierra, cuyo valor elevaría el costo de cualquier transacción de venta o capitalización paritaria —además de existir restricciones a la venta de tierras a extranjeros—, el esquema diseñado fue el del arrendamiento de los 10 ingenios estatales y los cañaverales por 30 años, con el compromiso de las empresas arrendatarias de introducir mejoras en las unidades agrícolas y fabriles, capitalizar las empresas y asegurar la cuota de exportación al mercado preferencial de los Estados Unidos. Luego de un proceso de licitación internacional, en 1999 se firmaron los contratos con cuatro consorcios, tanto de capital extranjero como dominicano. La industria queda, así, organizada en siete grupos privados. Se fijó una renta anual de 11 millones de dólares por el conjunto de los ingenios, tierras y potreros, más el 2% sobre facturación bruta en cada empresa.⁷³

La producción del CEA quedó prácticamente interrumpida para ser retomada por las nuevas empresas. Si bien las expectativas de los inversionistas son muy positivas, en la zafra de transición (1999/2000) había un retraso importante en el cumplimiento de las metas de producción al mes de abril.

El CEA no desapareció; conservó las tierras que no son cañaverales y redujo muchas de sus funciones. De 30 000 empleados en agosto de 1999, apenas tenía

72. La empresa La Romana tiene el ingenio más grande, con capacidad para 20 000 toneladas diarias y cuenta, además, con capacidad para refinar 120 000 toneladas de azúcar.

73. De los 10 ingenios propiedad del CEA, Amistad y Montellano en el noreste fue adjudicado al Consorcio Caña Brava. Río Haina, Boca Chica y Ozama en el sur, así como Quisqueya y Consuelo, en el este, se asignaron al Consorcio Azucarero del Caribe, de capital mexicano. Santa Fe y Porvenir al Central Azucarero del Este; finalmente, Barahona en el suroeste fue adjudicado al Consorcio Azucarero Central de capital mixto. Otros dos ingenios, Esperanza y Catarey, habían sido cerrados en los ochenta debido a razones de rentabilidad.

800 seis meses después, y la meta era llegar a 300 a nivel central y alrededor de 400 en provincia. La reducción del personal supone obligaciones de 1 200 millones de pesos de pasivos laborales. La nueva estructura organizativa cuenta con tres gerencias: inmobiliaria, desarrollo social y recursos naturales. Se trata, en suma, de limitarse a la administración de las relaciones con las empresas arrendatarias, el servicio de las deudas pendientes con los trabajadores y proveedores, la regularización de la situación de los antiguos colonos, de los trabajadores inmigrantes haitianos y poblados en terrenos de los ingenios, y la devolución ordenada de escuelas y puestos de salud a las dependencias pertinentes. Las deudas estimadas (agosto de 1999) alcanzaban los 2 235 millones de pesos dominicanos, además de 21 millones de dólares contratados con un banco francés.⁷⁴

A fin de solventar adeudos, el CEA recurre a varios expedientes: la venta o traspaso de actividades no azucareras; el pago de deuda con tierras a sus antiguos colonos; la transferencia de las zonas francas al Banco Central, y la transformación de la empresa dedicada al transporte en administradoras de una zona franca.

Para apreciar el significado de las medidas adoptadas en torno al CEA, tómese en cuenta que se fue rezagando y abriendo la brecha productiva con respecto al sector privado; mientras el ingenio La Romana registra un coeficiente de rendimiento en fábrica superior al 11%, el de los ingenios del CEA —que llegó a ser del 12%— decayó al 7% en 1990. (Véase de nuevo el cuadro VI-11 del compendio estadístico.) Si bien este último mejoró rendimientos en 1997, sus costos superaron los ingresos por ventas. De acuerdo con información del CEA que aparece en el cuadro IX-12, con excepción de la zafra 1983/1984, en todos los años la empresa fue incurriendo en pérdidas, retrasó sus inversiones y tuvo dificultades de gestión.

Es de notar que la industria estatal dio una atención muy limitada a la elaboración de subproductos de la caña, con excepción de melaza y mieles que se destinan al mercado doméstico y a la exportación; sólo La Romana produce furfural. (Véase el cuadro VI-12 del compendio estadístico.) En ambos casos la producción al final del período es inferior a la obtenida en la primera mitad de los ochenta. Si bien el bagazo se ha utilizado como combustible, no se registra producción de otros subproductos que, en condiciones similares, representan una fuente importante de ingresos en otros países. Todos ellos abren perspectivas de interés para las nuevas empresas, además del acceso al mercado preferencial de azúcar de los Estados Unidos.

El INAZUCAR, por su parte, conserva sus funciones. Es de su competencia establecer la política azucarera del país en producción, comercialización —incli-

74. Las deudas nacionales se distribúan de la siguiente forma: seguro social, 900 millones de pesos; Banco de Reserva, 800 millones; colonos, 335 millones y proveedores, 200 millones. Información del CEA.

da la exportación— e investigación. Mediante la emisión de un decreto de zafra anual, determina volúmenes de producción de azúcar estimada y su distribución entre las empresas. Lo mismo sucede con la asignación de cuotas para exportar al mercado estadounidense. La ley prevé la distribución de la parte correspondiente al CEA (44% en 1999/2000) entre las empresas arrendatarias.⁷⁵ Asimismo, el precio del azúcar y melazas es fijado por el instituto de común acuerdo con la Secretaría de Industria y Comercio.

b) El mercado del azúcar

Los flujos comerciales del azúcar obedecen a una estructura de mercado edificada alrededor de tres segmentos distintos en reglas y determinaciones institucionales muy diferentes: el mercado libre mundial, los mercados preferenciales de importación y los mercados internos. El primero de ellos se rige por el precio promedio mundial y es en gran medida un mercado “residual”. En el segundo tipo de mercados, el acceso del azúcar está regulada por medio de cuotas o cupos predeterminados por el importador, como en los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea.⁷⁶ Los mercados internos, por último, suelen estar sujetos a regímenes de protección y control que imponen barreras efectivas a la entrada de la producción extranjera a fin de asegurar que la demanda nacional de azúcar sea abastecida de manera preferente por los productores locales.⁷⁷ Esta organización responde a la característica de ser un mercado de excedentes, y también determina en un grado importante la naturaleza volátil de los precios internacionales del producto.

El azúcar dominicana abastece a los tres mercados: el nacional, el mercado libre internacional y el mercado preferencial de los Estados Unidos. Las diferencias de precios entre ellos son muy grandes. El precio doméstico está controlado y el consumidor paga menos del costo de refinación del azúcar. El de importación preferencial en los Estados Unidos tiene un precio muy superior al internacional.

Con propósitos proteccionistas, los Estados Unidos han seguido una política regulada de importaciones.⁷⁸ De acuerdo con la producción y la demanda internas, cada año se establece una cuota de importación a un precio tal que no presione el precio interno a la baja. En 1980, año de precios altos, el azúcar se cotizaba a 21

75. Decreto 510-99 de noviembre de 1999 para la zafra 1999/2000.

76. La Unión Europea da un trato preferencial a sus antiguas colonias en África, el Caribe y el Pacífico, los llamados países ACP.

77. Véase CEPAL (1999).

78. El sistema de cuotas se estableció en 1934 para proteger la industria azucarera de remolacha. Concluyó en 1973 y fue introducido de nuevo por la administración Reagan en 1981. El sistema tiene un contingente arancelario con un arancel bajo, y cualquier excedente paga impuestos elevados. La cuota recibe un precio similar al del mercado doméstico de los Estados Unidos.

centavos de dólar por libra en el mercado libre comparado con 30 centavos en la cuota americana. La caída estrepitosa de precios en los siguientes años (10 centavos en 1982, hasta 4 centavos en 1985) no fue seguida en la misma proporción en el mercado preferencial, en donde se mantuvo en un rango de 20 centavos por libra. (Véanse el gráfico IX-4 y el cuadro VI-14 del compendio estadístico.) En cinco años de la década de los noventa los precios del mercado libre bordearon los 10 centavos para volver a caer a 6 centavos en 1999 frente a los 20-23 en los Estados Unidos. Participar en la cuota ha sido, por tanto, de vital importancia para los productores.

La cuota ha ido disminuyendo como resultado de una mayor oferta interna en los Estados Unidos, menor demanda y mayor producción de edulcorantes sustitutos. De 4.7 millones de toneladas de azúcar en la zafra 1980/1981 se redujo al 60% en el siguiente ciclo. Con variaciones anuales significativas, en el ciclo 1999/2000 llegó a uno de sus niveles más bajos: 1.1 millones de toneladas. La República Dominicana tiene una posición privilegiada con una asignación del 17%, el mayor porcentaje individual, equivalente a un promedio anual de 240 000 toneladas en los últimos cuatro ciclos (185 000 en 1999/2000) (Véase el cuadro VI-13 del compendio estadístico.)

Después de llenar la cuota de exportación, la producción nacional cubre la demanda interna y, en caso de haber remanentes, se exportan al mercado internacional libre. Con la evolución decreciente de la producción estatal en los últimos 15 años, se llegó a importar azúcar.⁷⁹ Las medidas de capitalización podrían revertir la tendencia. Ahí el tema clave es la reducción de costos unitarios con el fin de que la combinación de los tres mercados y el encadenamiento industrial asegure la rentabilidad. Ténganse presentes tanto las perspectivas del mercado internacional como la eventual desaparición del régimen norteamericano de cuotas. Sobre este último punto, en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay, los Estados Unidos propusieron modificar su política azucarera y mantener las cuotas hasta el año 2001.⁸⁰ Por otra parte, todo indica que, al menos en el corto plazo, persistirá la tendencia al crecimiento de la producción de azúcar por encima de la evolución del consumo, cancelando expectativas de un repunte significativo y durable de los precios internacionales. Sólo en caso de un fortalecimiento significativo del “gasto azucarero” de los consumidores finales en los grandes centros de consumo podría alcanzar cierta estabilización de los precios en torno a los niveles actuales.⁸¹

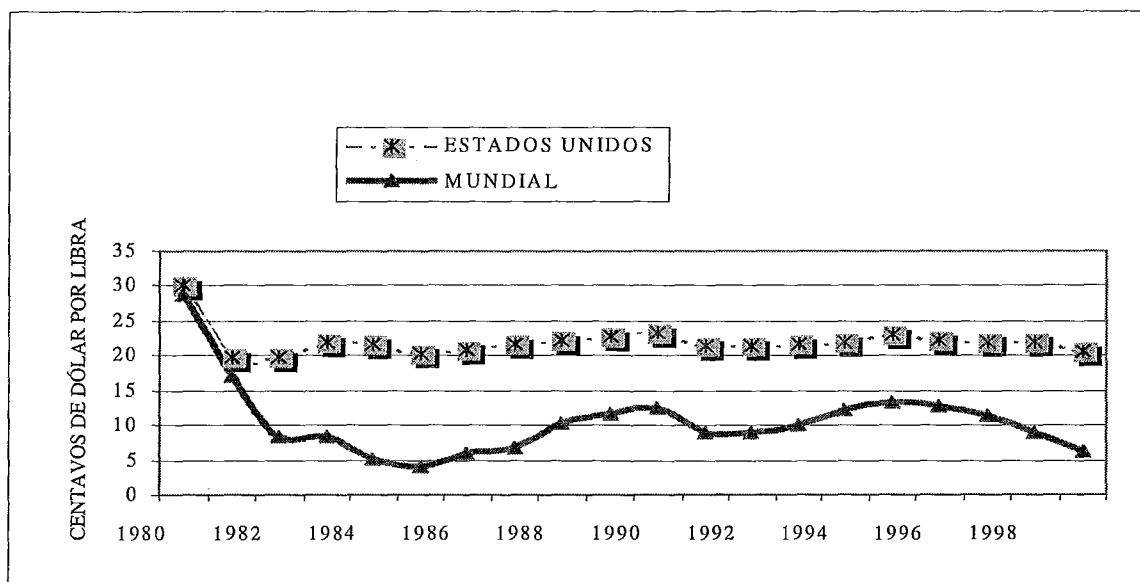
79. El diferencial de precios explica el interés de los distribuidores y agroindustriales por importar azúcar para el consumo nacional en períodos de baja producción. Por ello, el azúcar es el octavo producto incluido en la revisión e incremento de aranceles aprobado por la OMC.

80. Véase FMI (1996).

81. Véase CEPAL (1999).

GRÁFICO IX-4

AZÚCAR: PRECIO EN LOS DIFERENTES MERCADOS



Fuente: CEPAL, sobre la base del cuadro IX-14.

4. Perspectivas del sector agropecuario y la nueva institucionalidad

A lo largo de la exposición de este capítulo se han señalado algunas consecuencias de las medidas de política adoptadas en el pasado reciente, en tanto afectan al sector agropecuario. Asimismo, se han ido recogiendo recomendaciones de acción. Se trataría entonces de retomar algunos aspectos generales que enmarcan las sugerencias parciales.

a) La necesaria transformación agropecuaria

El gráfico IX-5 ilustra una de las características de la producción agropecuaria: su inestabilidad. El coeficiente de variabilidad expresado como la desviación estándar de las diferencias porcentuales con respecto a la tendencia ⁸² indica que éste ha sido significativo, de más del 25% en el período de 20 años en cinco productos (tomate, tabaco, cebolla, maíz y carne de pollo.) Es decir, que de un ciclo al siguiente la oferta puede aumentar o disminuir en una cuarta parte. Por su lado, en el eje de las ordenadas se aprecia la evolución de la magnitud de la brecha entre los valores observados y tendenciales. Afortunadamente, la brecha tiende a reducirse en siete de los 15 productos considerados, sin que desaparezca por ello la incertidumbre en la oferta en el corto plazo. El riesgo afecta tanto a productos de consu-

82. Véase CEPAL (1988).

mo interno como a los de exportación. A esa situación se suma la alta dependencia externa en el abasto de alimentos.

En buena medida, las condiciones de la producción dependen de la calidad, localización y distribución de los recursos naturales como son los suelos y la disponibilidad regular de agua.⁸³ Igualmente importantes son las prácticas culturales y las tecnologías empleadas. En el uso de los recursos, su aprovechamiento y reparto de los beneficios influyen el funcionamiento de los mercados, las políticas económicas y las capacidades y habilidades de los productores.

En el futuro inmediato será indispensable emprender un plan de transformación agropecuaria —y rural— que ordene de mejor forma el uso de los recursos, cree condiciones para reducir la inestabilidad de la producción, impulse su crecimiento, y facilite el acceso de todos los productores a mejores prácticas productivas, de mercadeo e ingresos. Asimismo, sería recomendable la sustitución de intervenciones públicas discrecionales que alteran decisiones sobre la producción y la comercialización, por un marco normativo que rijan los cambios y genere mayor certidumbre sobre la estabilidad del ambiente económico.

Además de velar por la seguridad alimentaria, el sector agropecuario tiene capacidad para seguir cumpliendo una función importante en el balance externo. Será necesario identificar aquellos rubros de mayor viabilidad en un escenario caracterizado en lo internacional por la apertura y precios bajos de los productos básicos, y en lo interno por heterogeneidad productiva, rezago social en el campo y déficit de oferta de empleo. El complemento indispensable será la eliminación del sesgo antiexportador de algunas políticas macro, en particular la cambiaria.

Una referencia sobre las oportunidades de mercado externo es la matriz de competitividad de las exportaciones agropecuarias de la República Dominicana hacia los Estados Unidos.⁸⁴ La matriz permite organizar los productos en cuatro grupos de acuerdo con las características del mercado (dinámico o no) y de la participación en ese mercado (creciente o no). Se trata de las “estrellas ascendentes”, “estrellas menguantes”, “oportunidades perdidas” y “retiradas”. La primera denominación se refiere a rubros cuyas importaciones crecen más que el conjunto y en el cual el socio comercial gana cuotas de mercado. La segunda está compuesta por rubros que se han estancado o crecen menos que el comercio y el socio comercial gana terreno. El tercer caso es el de un mercado dinámico en el que se pierde terreno. Finalmente, la retirada se refiere a rubros cuyo comercio no crece y en el

83. En la República Dominicana los suelos de mejor calidad (I, II y III) cubren poco más de 600 000 hectáreas; si se agregan los de calidad IV, que tienen limitaciones para el cultivo, se llega a una cifra de 965 000 hectáreas. (OEA, citado por AID, 1981.) Los suelos propios para pastos, la mitad de ellos con riesgo de erosión (V y VI), cubren un área aproximada de 1 168 000 hectáreas. Su uso actual no corresponde, sin embargo, a sus características.

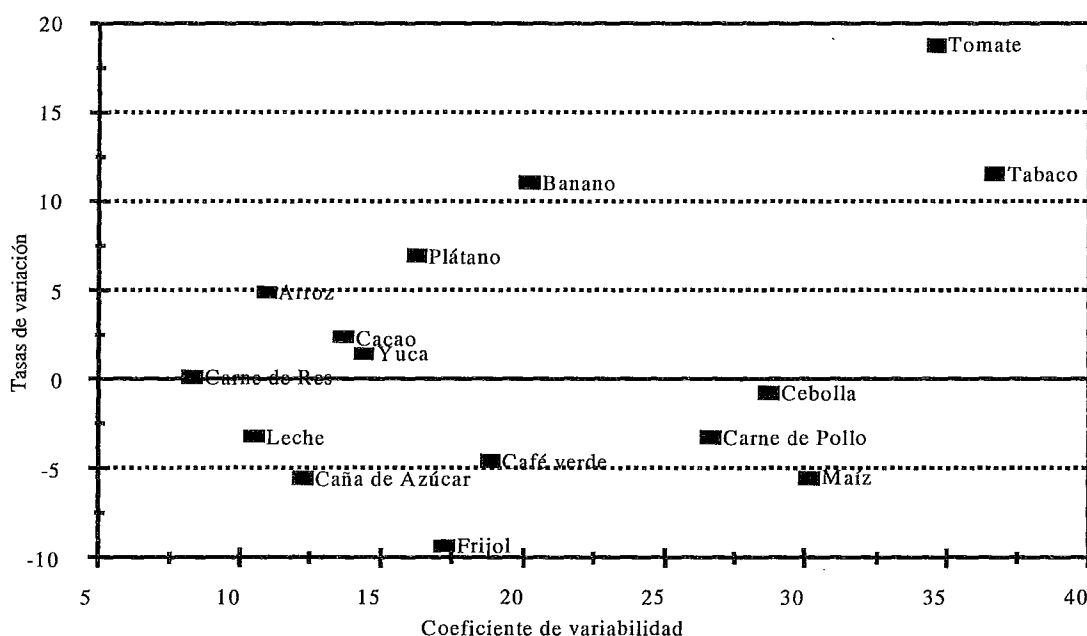
84. Véase CEPAL (1999).

que el socio comercial no es competitivo. (CEPAL, 1999c.) Los rubros que ocupan los primeros lugares en cada caso, y la situación de los principales rubros de exportación, aparecen en el cuadro VI-13.

Dadas las especificaciones de cada fracción arancelaria, los resultados del cuadro pueden diferir para diferentes tipos de un mismo producto. Es el caso de los cigarros o presentaciones de café, por ejemplo.

Gráfico IX-5

REPÚBLICA DOMINICANA: NIVELES Y TENDENCIAS EN LA INESTABILIDAD DE LA PRODUCCIÓN, 1980-1999



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Para abrir opciones de inversión, habría que incursionar con mayor decisión en el mercado de alimentos que ofrece el turismo en el país y en las islas del Caribe, aprovechando el buen desempeño mostrado por la producción avícola y las hortalizas, así como el potencial de la ganadería bovina. Recientemente la Secretaría de Agricultura⁸⁵ llevó a cabo un estudio detallado sobre la rentabilidad actual y potencial de 11 cultivos según la clase de suelos en las ocho regiones en que está dividida el país. De acuerdo con costos de producción, rendimientos y precios, el café, plátano, cacao y yuca tendrían magníficas perspectivas, seguidos por la batata, el tabaco y el frijol rojo. Un examen más detallado de los mercados y estudios de factibilidad sobre los productos tradicionales y los subproductos de mayor valor agregado, así como los que van emergiendo con buenas posibilidades de colocarse en los mercados regionales, darían más elementos a los productores sobre lo que

85. Véase SEA (1999c).

podrían esperar de sus inversiones. Cabe anotar que los productos orgánicos o ecológicos han tenido una magnífica aceptación en mercados de ingresos medios y altos. Por sus características de mayor empleo de mano de obra y volúmenes limitados de oferta, parecen adaptarse bien a las explotaciones agrícolas del país.

En el caso del azúcar, el proceso de capitalización reciente de las empresas estatales abre nuevas posibilidades de recuperación de la industria. Ahí una opción no suficientemente explotada es el aprovechamiento de subproductos; su viabilidad debería ser examinada con atención.

Para sustentar la transformación del agro, las políticas públicas tendrían que proponerse:

Cuadro IX-13

**MATRIZ DE COMPETITIVIDAD DE LAS
EXPORTACIONES AGROPECUARIAS 1990-1998 ⁸⁶**

+ ↑ M E R C A D O ↓ -	ESTRELLAS MENGUANTES	ESTRELLAS ASCENDENTES
	Tabaco en rama Carne de bovino Bananos Melones Pasta de cacao	Puros y cigarrillos Harinas que no son de trigo Apio, pepinos, alcachofas, berenjenas, espárragos Limones, papaya Mermeladas Pasta y puré de guayaba y papaya
	RETIRADAS	OPORTUNIDADES PERDIDAS
	Cacao en grano Copra Piñas Cítricos	Azúcar (algunas presentaciones) Café (tostado descafeinado y sin descafeinar) Plantas y flores Tomates, arvejas, yuca, batata, jengibre Tamarindo Miel Pasta de tomate

- ←

Contribución del producto

→ +

Fuente: Procesamiento de información con el MAGIC, CEPAL (1999c).

i) Fortalecer con líneas de financiamiento de diversas fuentes, los sistemas de investigación y transferencia de tecnología a partir de una doble perspectiva: de sostenibilidad ambiental y de creación de ventajas comparativas (en cultivos comerciales y de subsistencia), con la definición de líneas prioritarias en sistemas

86. La información resumida corresponde al análisis de las fracciones de ocho dígitos. La especificidad de cada producto amerita un análisis detallado sobre sus oportunidades de mercado.

productivos acordes con los recursos limitados, la adaptación de tecnologías ya probadas y las oportunidades de mercado.

ii) Invertir intensivamente en la formación de los productores y los funcionarios públicos en aspectos productivos, comerciales y de gestión que les permitan desarrollar capacidades técnicas e institucionales. La creación de capital humano en el campo sigue siendo una demanda básica y permitirá aprovechar mejor la oferta de servicios, asistencia, innovación y mercadeo.

iii) Apoyar activamente la reducción de la brecha tecnológica y productiva entre las unidades de producción campesinas y las empresas agrícolas y pecuarias y facilitar la reconversión productiva de los segmentos más débiles de las explotaciones agrícolas, que albergan buena parte de la fuerza de trabajo en el campo. Mediante la adecuación de tecnologías, la organización de los productores y una cobertura amplia de servicios públicos, se facilitaría el acceso a insumos, inversiones, capacitación y asistencia técnica para ampliar la gama de cultivos en los que pueden participar, sobre todo los pequeños productores, y acercarlos también a los mercados con mejores técnicas en manejo posterior a la cosecha.

iv) Dar atención especial a las explotaciones campesinas en tierras marginales mediante programas para incorporar prácticas de conservación de los recursos naturales, con la triple finalidad de mejorar las condiciones medioambientales, diversificar las actividades productivas e incrementar los ingresos campesinos.

v) Promover una política competitiva de financiamiento de corto y largo plazo para facilitar inversiones en reconversión productiva, que se complemente con la operación de fondos de garantía, seguro y recurso a garantías prendarias y pignorción. La reducción de costos de transacción asociados a la dispersión de la clientela y a los bajos montos de los créditos unitarios, requiere una institucionalidad que combine la participación organizada de los usuarios con entidades públicas y privadas. La segmentación del mercado del crédito puede propiciar el empleo de esquemas sencillos como los “créditos a la palabra”, basados en la confianza y en el respaldo de comunidades o cooperativas, para proveer de financiamiento a las unidades campesinas que podrían destinar los fondos a fines múltiples, de producción y consumo.

vi) Ampliar los programas de gestión de los recursos hídricos por microcuencas, con la participación de los usuarios, con el fin de lograr un mejor equilibrio en el aprovechamiento de las tierras en la cuenca, así como un uso más racional del agua y de la infraestructura de almacenamiento y conducción del agua.

vii) Propiciar el desarrollo y complementariedad de mercados de productos, insumos y servicios, varios de ellos caracterizados por prácticas monopólicas, que contribuyan a disminuir costos de transacción.

viii) Impulsar una política de desarrollo agroindustrial y de eslabonamientos productivos con el turismo (hortalizas, frutas, lácteos y cárnicos), mediante la promoción de contratos de producción equilibrados en obligaciones y derechos de las partes contratantes. La demanda turística, orientada a la producción doméstica, puede convertirse

en un catalizador clave en la formación de proveedores agropecuarios y agroindustriales; al fijar estándares de calidad de exportación para la venta local, se generaría un círculo virtuoso con repercusiones en la inversión en la producción primaria, en el manejo adecuado poscosecha, en la selección y clasificación de productos de acuerdo con su calidad, en la formación de redes de frío (almacenes y transporte), etc.⁸⁷

ix) Generar información analítica suficiente, oportuna y adecuada para orientar mejor los esfuerzos productivos y evitar sobreoferta y escasez de productos. Al Estado corresponde recoger, sistematizar y difundir información básica como un bien público. De ahí la importancia de la iniciativa de la SEA, con el apoyo de la FAO, de fortalecer los sistemas de estadística y de difusión de información del sector agropecuario, así como de coordinar en forma eficiente la producción de datos con otras instancias del quehacer público.

x) Dar seguimiento a los acuerdos internacionales y a los cambios en normatividad que afectan a la competencia externa en el mercado nacional —e internacional— con el fin de detectar fallas que deberían corregirse, y alternativas de producción o mercados.

b) La rectoría del Estado y la oferta de bienes públicos

En el nuevo escenario, el mercado es el espacio privilegiado de las relaciones económicas. El funcionamiento del mercado requiere, sin embargo, el reconocimiento y el respeto de normas que regulan los derechos de propiedad, tanto privada como de bienes de carácter público. La experiencia dominicana y de otras latitudes registran los inconvenientes de liberalizar abruptamente los mercados —entre ellos los agropecuarios—, sin haber finiquitado la construcción de nuevas instituciones que los apoyen y sustituyan con ventajas a los mecanismos del proteccionismo.

Los factores de la producción, tierra y agua se incorporan cada vez más a los mercados. Sin derechos de propiedad definidos sobre la tierra, el campesino, y en general el productor, se encuentra en una posición vulnerable o, al menos, de incertidumbre. El reconocimiento de la propiedad y su regularización son parte de la agenda pendiente, ya que su ausencia disminuye las inversiones y fomenta el aprovechamiento irresponsable de los recursos. La demanda de tierras para instalaciones turísticas o industriales a través del mercado puede tener efectos desfavorables en la agricultura, de no contarse con un ordenamiento territorial. En la medida en que las normas sean claras, se evitará la proliferación de conflictos y se crearán mejores condiciones para la inversión.

87. En el capítulo XII se destaca la importancia del eslabonamiento de la agricultura y la agroindustria con el turismo a través de la demanda final e intermedia. En 1991 demanda el 6% de los productos agropecuarios y 6.5% de la industria alimentaria, incluidas bebidas y tabaco (17% sólo en esa rama). Estudios recientes indican que el 90% de los alimentos y bebidas consumidos en los hoteles son producidos localmente. (SRI Internacional, 1997.)

Igual acontece con el agua. No es suficiente financiar obras o pagar el uso del agua. La especificación de los derechos afecta al uso de un bien escaso que ha de estar regido por normas que garanticen su conservación y calidad.

En el caso de la tecnología, la canalización de recursos públicos a la investigación exige la difusión y socialización de los resultados mediante el manejo de sistemas de información pública que permitan reproducir y comparar experiencias. Directamente vinculado al aparato de investigación está el de sanidad vegetal y animal, cuya protección, en la que participan entidades privadas, constituye un bien público por excelencia.

En cuanto a los productos, la regulación de precios, la compra de cosechas y distribución poco a poco han sido desplazados por mecanismos de orden privado. Se requiere, por tanto, trabajar en la construcción y complementariedad de los mercados (de productos, de insumos, de servicios), y en las normas que rijan su funcionamiento para evitar que monopolios privados sustituyan la intervención única del Estado. El INESPRES puede ser el punto de partida de servicios de apoyo a la comercialización y al indispensable manejo de productos poscosecha, como limpieza, selección, empaque, red de frío, de los cuales depende la calidad del producto final.

El eslabonamiento de los procesos productivos entre agricultura y agroindustria (con el turismo) ofrece la alternativa de celebrar contratos entre los productores y la industria o empresas comercializadoras. Normalmente la cercanía de las primeras al mercado les proporciona la información necesaria sobre las características de la demanda; pueden actuar como catalizadores de la innovación tecnológica y de mejores resultados de producción en finca. Derechos y obligaciones bien definidos beneficiarán al productor a través de transferencia de tecnología y financiamiento, con seguridad de mercado y de precios. La vigilancia de la autoridad sería una garantía de la formulación equitativa y del cumplimiento de los contratos.

Finalmente, la toma de decisiones, la planificación y ejecución de proyectos de inversión de los productores depende de información de naturaleza y origen variado. Sin información actualizada y confiable de producción, precios y mercados, es más probable que se produzca escasez o sobreproducción.

c) La concertación pública-privada

La CEPAL sostiene la relevancia de que los sectores público y privado avancen juntos en el diseño y ejecución de políticas públicas.⁸⁸ Los productores están llamados a tener una participación creciente en la orientación de las medidas para el desarrollo del sector.

La multiplicidad de dependencias públicas vinculadas con el sector agropecuario tiende a fragmentar la visión del desarrollo del propio sector y, más ampliamente, del medio rural. Los gremios, por su parte, tienen su propia percepción de las prioridades y necesidades para el fortalecimiento del sector, ya que toman como referencia los resultados económicos de la realización de sus productos en los mercados inter-

nos y externos. Hay, además, pequeños productores campesinos que, por su propia actividad y precariedad de recursos, tienen poca capacidad para expresar sus requerimientos. Sin duda, una mejor articulación institucional y distribución de funciones, junto con procesos de concertación entre el sector público y el sector privado, facilitarían las iniciativas que aborden los enormes retos del agro dominicano para dinamizar la producción de manera sostenida.

La posición es dispar según el lugar que ocupan los productores en la escala productiva. Pequeños y grandes agroempresarios cuentan con organizaciones fuertes y canales para presentar sus puntos de vista, demandas y propuestas a las autoridades. También hay una tradición cooperativa importante. Habrá que fortalecer ese y otro tipo de organizaciones adaptadas a la cultura local, impulsar asociaciones de usuarios de algunos bienes y servicios —como en el caso del riego, por ejemplo— o empresas asociativas de unidades de producción campesinas, y promover que los espacios de concertación cobren nueva vida.

La acción conjunta del sector privado y público tiene un horizonte muy amplio para tener efectos positivos. Habría que recordar ejemplos en los que la cooperación ha sido relevante, como son la preservación de las condiciones sanitarias mediante el control de plagas y enfermedades, la búsqueda de soluciones y la difusión de información. Así como la investigación y transferencia de tecnología; entre ellas, sobresale el análisis de competitividad de la producción agropecuaria con miras a las negociaciones de acuerdos comerciales multilaterales; la oferta de servicios de control de calidad, y algunas investigaciones asociadas para el combate de plagas.

d) El desarrollo del capital humano y el social en el campo

Finalmente, la diferencia de oportunidades y las desigualdades en el campo se asocian a la escasez: de tierra, de recursos para invertir, de insumos y servicios, de capital humano capacitado y del capital que proporciona la organización. Todo ello se traduce en la heterogeneidad productiva a la que se ha hecho referencia. La dotación de tierras mediante la reforma agraria ha sido una parte de la solución, la cual requiere el complemento de servicios de diferente naturaleza.

Aminorar las desigualdades y crear condiciones para mejorar los niveles de vida en el campo requiere la atención estratégica de las políticas arriba anotadas, con programas diseñados para su aplicación regional y local, adaptados a las condiciones particulares. Cabe destacar, sin embargo, que dos de las políticas generales (y al mismo tiempo, específicas), la formación de recursos humanos y el desarrollo o fortalecimiento de las propias capacidades locales de asociación y organización que forma parte del capital social de los grupos campesinos, sigue siendo una condición indispensable para que tomen fuerza el conjunto de las políticas para el desarrollo del sector.

Bibliografía

AID (Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo) (1981), *The Dominican Republic. Country Environmental Profile. A Field Study*, Washington.

Banco Agrícola de la República Dominicana (1999), *Plan Estratégico del Banco Agrícola (PLANEBA), 1999–2003*, Santo Domingo.

Banco Mundial (1999), *World Development Indicators 1999*, Washington.

_____ (1987), *Dominican Republic: An Agenda for Reform*, Report No. 5965-DO, Washington, enero.

Betances, Emelio (1995), "State and Society in the Dominican Republic", *Latin American Perspectives* No. 15, Westview Press, Boulder, USA.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Vigésimo Octavo Período de Sesiones de la CEPAL, Santiago de Chile.

_____ (1999a), *Istmo Centroamericano: fomento y modernización del sector agroexportador* (LC/MEX/R.745), México.

_____ (1999b), *Panorama Social de América Latina 1998*, Santiago de Chile.

_____ (1999c), *Sistema para analizar el crecimiento del comercio internacional. Module to Analyse the Growth of International Commerce (MAGIC)*. Manual, México.

_____ (1998), *El cluster de los lácteos: Chile*. División de Desarrollo Productivo y empresarial. Unidad de Desarrollo Agrícola, Santiago de Chile.

_____ (1988), *Sistemas alimentarios: estructura, evolución y lineamientos de una política de seguridad alimentaria*. (LC/R.666), Santiago de Chile.

Consejo Estatal del Azúcar (s/f), *El Consejo Estatal del Azúcar y la ley de reforma de la empresa pública*, Santo Domingo.

Contreras, Cesáreo (s/f), *Agenda Agropecuaria. Asociación Dominicana de Hacendados y Agricultores, Inc.*

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1993), "Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuarias", *Desarrollo Económico y Social* No. 112, Roma.

FAO-PAD (1996), *Agricultura-turismo y desarrollo sostenible: estudio de caso República Dominicana*, Santo Domingo.

FDA (Fundación de Desarrollo Agropecuario) (1997), *Memorias 1987-1997. Una década contribuyendo al desarrollo tecnológico de la agricultura dominicana*.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (1999), *Dominican Republic: Selected Issues*. IMF Staff Country Report No. 99/117, Washington.

_____ (1996), *Dominican Republic. Recent Economic Developments*, Washington, abril.

Instituto Agrario Dominicano (1999), Oficina de Planificación, *Boletín Estadístico 1998*, Vol. 24, Santo Domingo.

_____ (1999a), *Compendio de las leyes agrarias*, Santo Domingo.

López Cordovez, Luis (1998), *Cuestiones Económicas de la pecuaria dominicana*, Informe SEA-FAO, Santo Domingo.

Paulino, Joaquín A. (1998), *Diagnóstico del sector avícola en República Dominicana*, Informe SEA-FAO, Santo Domingo.

Pérez, Antonio (1998), *Análisis Sectorial y sus Implicaciones para la Política Agropecuaria en la República Dominicana*, SEA-FAO, Santo Domingo.

Rodríguez Domínguez, Víctor (1999), *Informe final de consultoría del consultor internacional en producción animal*, SEA-FAO, Santo Domingo.

Rosario, H. (1998), *Diagnóstico del subsector porcino*, SEA-FAO, Santo Domingo.

SEA (Secretaría de Estado de Agricultura) (1999a), *Costos estimados de producción de cultivos temporeros y permanentes*, Santo Domingo, febrero.

_____ (1999b) *Diagnóstico del Sector Agropecuario*, Santo Domingo, marzo.

_____ (1999c) *Estudio de Zonificación de Cultivos según la capacidad productiva de los suelos en República Dominicana*, Santo Domingo, septiembre.

_____ (1999d) *Registro nacional de productores, con datos de 1998*, Santo Domingo.

_____ (1998), *Plan Nacional de Alimentación 1998-2005*. Santo Domingo, enero.

_____ (1988a), División de Estudios Económicos, Departamento de Economía Agropecuaria, *Participación de la producción nacional en el consumo de productos agropecuarios, 1988* Santo Domingo, noviembre.

SEA-DIA, FDA (1996), "Estado actual de la investigación agropecuaria en el sector oficial de la República Dominicana", en *Modelos de sistemas de investigación agropecuaria y forestal en América Latina y el Caribe*, Seminario, Santo Domingo, junio.

SRI Internacional (1997), *Desarrollo y vínculos primarios del turismo en la República Dominicana*. Informe final preparado para "Proyecto de prácticas y políticas económicas (PYPE)", AID, República Dominicana.

Tejada, Angela y Soraya Peralta (s/f), "Mercados de tierras rurales en la República Dominicana", Proyecto CEPAL/GTZ.

Valdés, Alberto y Barry Schaeffer, con la colaboración de Jesús de los Santos (1995), *Surveillance of Agricultural Prices and Trade. A Handbook for the Dominican Republic*, World Bank Technical Paper Number 267, Washington, D. C.

Veras, Bolívar Toribio (1998), *Diagnóstico del Subsector Ganadero de la República Dominicana*, SEA-FAO, Santo Domingo.

Capítulo X

La dualidad de la industria manufacturera: entre la industria manufacturera local y las Zonas Francas

Introducción

El presente capítulo analiza las características de la industria manufacturera y las zonas francas, con énfasis en la dinámica de los años noventa. Se presentan los rasgos generales de la industria manufacturera en su conjunto —comprendida por dos sectores: local y zonas francas— y se identifican las fuentes de su expansión económica, prestando especial atención a su estructura productiva y a los cambios normativos y de política que han influido en ella.

Como se verá en detalle, una serie de condiciones internas —el crecimiento de la economía en general, iniciativas para aumentar la competitividad del sector y la demanda generada por sectores productivos vinculados a la manufactura— y el sector externo —particularmente el crecimiento de la economía estadounidense, así como condiciones de acceso favorables a ese mercado y niveles de precios del petróleo relativamente bajos— explican el desarrollo de la industria manufacturera local durante la década de los noventa. Sin embargo, pese a esfuerzos importantes, las políticas de apoyo a la industria manufacturera en su conjunto no han sido determinantes para su desempeño en esa década y no han podido reducir la dualidad entre la industria local y las zonas francas.

En ese contexto, se han dado una serie de cambios sustanciales en la industria local y las zonas francas, de los que han derivado actividades “ganadoras” y “perdedoras”. Las zonas francas han continuado su fuerte dinamismo exportador, aunque se desaceleró en la segunda mitad de la década de los noventa, al tiempo que un segmento de la industria manufacturera local ha podido integrarse a actividades exportadoras indirectamente, así como a la demanda generada por el turismo, la construcción y las zonas francas. Sin embargo, algunas actividades industriales vinculadas al mercado doméstico han sido desplazadas por importaciones, proceso en el que incidieron las propias carencias de las empresas y sectores. Esta estructura dual de la economía se acentuó durante los noventa y hoy da lugar a importantes retos macroeconómicos y sectoriales.

El capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera se presentan las políticas, estructuras y tendencias de la industria manufacturera local y de las zonas francas desde fines de los sesenta hasta fines de los ochenta.¹ La segunda sección se concentra en las iniciativas de políticas dirigidas al sector manufacturero local y a las zonas francas durante la década de los noventa. Se revisan tanto aspectos normativos generales como los programas industriales y de competitividad que se han diseñado. La tercera sección examina las principales fuentes de crecimiento del sector manufacturero durante esa década. Además de las tendencias del conjunto del sector manufacturero local y de las zonas francas, se destaca la influencia de tres actividades en la industria manufacturera en su conjunto: el turismo, la construcción pública y privada, y las zonas francas. Asimismo, se estudian tres sectores de la industria local –la producción de muebles, la manufactura textil y la producción de calzado– con el objetivo de comprender la dinámica y los retos que enfrentan sectores y empresas fuera de las zonas francas. La última sección hace referencia a las implicaciones políticas de la experiencia de la industria manufacturera en el país.

A. Reformas y política industrial en la década de los noventa

Esta sección señala en su primera parte una serie de tendencias internacionales generales que han afectado específicamente a la industria manufacturera dominicana en su conjunto. Se analizan a continuación las principales políticas públicas y privadas que han afectado a la manufactura en el país durante la década de los noventa. Se pone el énfasis en programas y mecanismos planteados tanto por el gobierno como por organizaciones privadas y no gubernamentales.

1. Las principales reformas con consecuencias en la industria manufacturera local y las zonas francas

Ante el agotamiento de la sustitución de importaciones, las ineficiencias en la asignación de los recursos y la fuerte inestabilidad macroeconómica de la década de los ochenta, resultó impostergable poner en marcha una serie de reformas que supusieron una ruptura con las políticas tradicionales dirigidas al sector manufacturero. Con el Nuevo Programa Económico (NPE) de 1990 (véanse los capítulos I, II y IV), se instrumentaron políticas que afectaron al desempeño y la competitividad

1. En este capítulo se usa la expresión “industria manufacturera local” para indicar las actividades que se realizan en el espacio aduanero nacional, es decir, fuera de las zonas francas. El concepto de “industria manufacturera en su conjunto” se refiere a la industria manufacturera local y a las zonas francas.

del sector durante la década. Los apartados siguientes contienen un recuento de los cambios en la normatividad referente a la manufactura local, a las zonas francas (incluyendo aspectos arancelarios e impositivos) y a las inversiones extranjeras. Posteriormente, se presentan los principales instrumentos e instituciones públicos y privados que inciden en la política industrial.

a) La reforma arancelaria

Durante la década de los noventa se han llevado adelante dos importantes iniciativas con respecto a temas arancelarios. La reforma arancelaria de septiembre de 1990 –proceso que culminó en agosto de 1993 con su aprobación por el Congreso (ley 14-93)– racionalizó la estructura arancelaria y redujo significativamente los techos tarifarios (de alrededor de 200% a 35%). Se eliminaron también barreras no arancelarias, incluyendo los contingentes de importación y las licencias, con algunas excepciones. La reducción arancelaria en todas las partidas incluyó un período de transición de tres años: en el primer año del programa (1991) los aranceles reducidos se multiplicaron por un factor de 1.3, que se redujo a 1.2 en 1992, 1.1 en 1993 y 1 en 1994. La progresividad arancelaria –tarifas medias más elevadas para productos más elaborados– dio un mayor grado de protección a la industria con respecto a otros sectores. Los productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir y cuero; y madera y productos de la madera, incluyendo muebles, presentaron aranceles promedio de 25.8%, 26.6% y 23.6%, respectivamente en 1995. Para la industria manufacturera local en su conjunto, el nivel fue de 18.1%.²

En noviembre de 1998 se presentó al Congreso el Proyecto de Reforma Arancelaria y Compensación Fiscal, que todavía no ha sido aprobado.³ El proyecto parte del supuesto de que la estructura arancelaria vigente protege significativamente la producción destinada al mercado interno –con tasas de protección efectivas ponderadas de alrededor de 40%–, al tiempo que desincentiva las actividades exportadoras. El proyecto propone la reducción inmediata del techo arancelario de 35% a 20% y a 15% un año después de su puesta en marcha. Como resultado, el arancel promedio ponderado se reduciría de 13.8% a 7.7% en el primer año de su implementación y a 5.2% en el segundo año; el promedio ponderado de las tasas de

2. Véase OMC (1996), pág. 39. Posteriormente se llevaron a cabo algunas modificaciones, incluyendo decretos en los que se consolidó la eliminación de barreras no arancelarias al comercio exterior (decreto 114-98) con el objetivo de compatibilizar la política comercial con las normas de la OMC. En el sector manufacturero este decreto implicó la desregulación de importaciones de zapatos y alambres eléctricos, entre otros.

3. El mismo proyecto estima que la reforma arancelaria implicará un sacrificio fiscal de 5 416 millones de pesos, equivalentes a 44.9% de los ingresos por aranceles en 1999.

protección efectiva pasaría de 40% a 18.5% y a 12.8%, respectivamente.⁴ El cuadro VII-17 del compendio estadístico muestra las reducciones propuestas en el proyecto de 1998. Para una serie de sectores, la disminución del arancel nominal será sustancial.⁵ Por ello, diversas asociaciones industriales, incluyendo la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), han planteado su oposición de continuar reduciendo el techo arancelario a costa de aumentar otros impuestos que afectan a la industria manufacturera local.⁶

La disminución arancelaria seguramente tendrá consecuencias importantes en las actividades afectadas (véase de nuevo el cuadro VII-17 del compendio estadístico). Aunque las reformas suponen un efecto positivo en el sector productivo — dado que se reducen los aranceles nominales y efectivos de sus insumos—, también es de esperar un fuerte aumento de la competencia en el mercado interno por abastos extranjeros, cuyos aranceles también disminuirían significativamente.

En este marco, la industria textil local obtuvo en 1997 (ley 367-97) un tratamiento arancelario semejante al de las zonas francas: un arancel único de tasa cero a la importación de las materias primas, equipos y maquinarias. Sin embargo, a diferencia de las actividades en las zonas francas, la industria textil está gravada por impuestos nacionales.

En resumen, la reforma arancelaria de 1990-1993, no obstante su aplicación gradual, fue sustancial y ha tenido una influencia considerable en la industria manufacturera local mediante la reducción de los aranceles nominales y la eliminación de la mayor parte de las barreras no arancelarias, como cuotas, derechos de aduana y exenciones y concesiones arancelarias.⁷

4 Véase Lizardo y Guzmán (1999), págs. 6-7. Para inicios de la década de los ochenta, Dauhajre (1994, pág. 72) estima —incorporando efectos de la ley 299 y el acceso a divisas baratas— que todas las actividades exhiben tasas de protección efectiva superiores a 100%.

5. Por ejemplo, la reforma arancelaria disminuye el arancel nominal en el primer año de aplicación de 15% a 3% en el caso de maderas importadas y de 35% a 20% para calzado y vestuario (Lizardo y Guzmán, 1999).

6. El presidente de la AIRD (Alemany Diná, 1999, pág. 4) señaló que difícilmente se puede esperar un proceso de modernización industrial como resultado del aumento de la competencia de productos importados en el mercado nacional (al bajar los techos arancelarios), si se incrementa el ITBIS para compensar la disminución en la recaudación fiscal.

7. Estimaciones del Banco Mundial (1999, pág. 86) sobre las consecuencias del proyecto de reforma arancelaria señalan que las actividades relacionadas con las zonas francas serían las principales beneficiadas en materia de producto y empleo. Por el contrario, otras actividades como calzado y manufacturas de cuero, textiles y vestido, y productos metálicos, sufrirían un impacto negativo en la producción de 32.6%, 16.5% y 13.1%, respectivamente. Se prevén efectos negativos aún mayores con respecto al empleo. Estas estimaciones se calcularon sobre la base de un escenario en el que se reducen los aranceles y no las barreras no arancelarias.

b) La legislación sobre la inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa (IED) estuvo regida en las últimas décadas por la Ley de Inversión Extranjera de 1978 (ley 861-78), modificada en 1983 (ley 138-83). En este marco, el Directorio de Inversión Extranjera –presidido por el Gobernador del Banco Central– evaluaba y aprobaba o rechazaba discrecionalmente proyectos de IED. La ley prohibía la IED en una serie de actividades –incluyendo agua potable, electricidad, telecomunicaciones y servicios postales– y la restringía en otras como publicidad, radiodifusión, diarios y revistas donde sólo podía tener 29% del capital, y explotación agrícola y ganadera, banca, seguros y otras instituciones financieras, con un porcentaje de 49% como máximo. De igual forma, la IED enfrentaba limitaciones con respecto a las transferencias de los beneficios,⁸ así como para la adquisición de tierras.

Estos planteamientos –que establecían importantes restricciones con el objetivo de orientar la IED hacia nuevos sectores y actividades exportadoras o sustitutivas de importaciones– fueron reformados sustancialmente con la Ley de Inversión Extranjera de 1995 (ley 16-95) y su posterior reglamento (380-96), reformado por el decreto 163-97. Esta nueva ley otorga tratamiento nacional a la IED. El Banco Central recibe las solicitudes de IED y aprueba su registro, aunque hay pruebas de que, en muchos proyectos, no se informa al Banco Central ante la falta de un reglamento de penalizaciones. A diferencia de la ley anterior, desde la entrada en vigor de la nueva ley, la IED puede transferir la totalidad de los beneficios generados en el país sin necesidad de autorización alguna. Por último, la nueva ley eliminó prácticamente todas las restricciones sectoriales a la IED.⁹

c) La legislación de zonas francas

El fomento a las zonas francas se inició con la ley 299 en 1968; adicionalmente, se establecieron reglamentos y mecanismos especiales que regulaban el régimen de exención de derechos. Sin embargo, y ante su dinámico crecimiento, se aprobó un instrumento jurídico único de fomento en 1990 (ley 8-90).

Conforme a la legislación de 1990, las empresas establecidas en las zonas francas están exentas prácticamente de todo gravamen, derechos e impuestos por un período renovable de 15 años (véase el recuadro X-1). Existen además incentivos especiales otorgados a las zonas francas situadas en la región fronteriza entre la

8. La IED podía transferir hasta un equivalente a 25% del capital anual registrado y se permitían inversiones que fueran superiores a 25% en el sector turismo y sectores exportadores o que sustituyeran importaciones.

9. Sólo se prohíbe la IED en los renglones de basuras tóxicas o radiactivas, actividades que afecten a la salud pública o al medio ambiente, y en actividades vinculadas a la defensa y seguridad nacionales.

República Dominicana y Haití, entre los que destaca una exención fiscal de 20 años, subsidios al alquiler y tratamiento de zona franca especial, incluso si la empresa no cumple íntegramente los criterios establecidos en la ley.

Recuadro X-1

LAS ZONAS FRANCAS: ASPECTOS LEGALES

La Ley 8-90, que unifica el establecimiento y fomento de zonas francas, creó el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZF), con representación pública y privada, con objeto de conocer, evaluar y recomendar al poder ejecutivo la instalación de zonas francas, así como aprobar o rechazar las solicitudes de permisos de instalación de empresas acogidas a este régimen. Los miembros integrantes de este consejo son: a) el Secretario de Estado de Industria y Comercio, quien lo presidirá, b) el Secretario de Estado de Finanzas, c) el Gobernador del Banco Central, d) el Director General de la Corporación de Fomento Industrial, e) el Director Ejecutivo del Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX), f) el Director Ejecutivo del CNZF (con voz, pero sin voto), g) dos representantes de zonas francas elegidos, h) dos representantes de las Asociaciones de Empresas de Zonas Francas elegidos, i) un miembro de la Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO), y j) invitados para casos especiales.

La Ley establece que las zonas francas se definen como un área sometida a controles aduaneros y fiscales especiales que destinen su producción o servicios hacia el mercado externo. Se estipulan tres tipos de zonas francas: a) industriales o de servicios (pueden instalarse en todo el territorio regional), b) de carácter fronterizo (definidas por una franja fronteriza no menor de tres y no mayor de 25 km de la línea fronteriza con la República de Haití), y c) especiales (aquellas que requieran el aprovechamiento de recursos inmóviles y que se instalen próximas a las fuentes naturales del proceso que realizan). Las empresas establecidas en zonas francas podrán vender al mercado local hasta un 20% de la producción cuando no se produzcan artículos similares en la República Dominicana (previo pago de derechos de importación) o hasta 100% cuando se trate de productos o servicios con un componente de materias primas locales de por lo menos 25%.

Las empresas ubicadas en zonas francas están exentas de todo tipo de arancel y carga fiscal por un plazo de entre 15 y 20 años, según el tipo de zona franca, incluyendo:

1. Pago de impuestos de importación y exportación, aranceles, derechos aduaneros y demás gravámenes conexos que afecten a las materias primas, equipos, materiales de construcción, y partes de edificaciones;
2. Pago de impuestos de importación de equipos necesarios para la instalación de comedores, servicios de salud y servicios para los obreros de las plantas, así como equipos de transporte que sean de carga, colectores de basura y microbuses (para el transporte de empleados y trabajadores);
3. Pago del impuesto sobre la renta (ISR) referente a las compañías por acciones;
4. Pago del impuesto sobre la construcción, los contratos de préstamos y sobre el registro y traspaso de bienes inmuebles a partir de la constitución de la operadora de la zona franca correspondiente, y
5. Pago del impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS).

Los principales incentivos del régimen de zona franca se relacionan —además de con aspectos de organización industrial, la creciente transferencia internacional de procesos y la cercanía a los mercados finales— con los beneficios arancelarios y tributarios que reciben las empresas. La amplia gama de servicios ofrecidos por las operadoras de las zonas francas también facilita el establecimiento de empresas extranjeras (véase el recuadro X-2).

d) El fomento a las exportaciones de la industria manufacturera local

Recuadro X-2

LA ZONA FRANCA DE SAN ISIDRO

De los 46 parques de zonas francas que operan en 1999, 61% son privados, 34% públicos y el resto mixto. Según su extensión, la zona franca de San Isidro (ZFSI) es la sexta en importancia en la República Dominicana con 5.5 millones de pies cuadrados. Localizada en el Distrito Nacional y en las afueras de Santo Domingo, la ZFSI no sólo se encuentra cerca de puertos (a 30 millas) y con una buena comunicación terrestre y aérea (a 10 millas del aeropuerto internacional), sino que también ha sido una de las de mayor expansión.

Con 29 empresas establecidas, la ZFSI ofrece además una serie de servicios financieros a través de una filial del Grupo Financiero Nacional. Sólo 18% de las empresas instaladas en ella están relacionadas con la confección, mientras que el 49% de las actividades está relacionado con alta tecnología (telecomunicaciones y electrónica, principalmente); las actividades de cuero y calzado, y joyería representan 10% cada una.

La ZFSI es una de las más caras de la República Dominicana, con un costo de arrendamiento de alrededor de 4 dólares por pie cuadrado, además del cobro de servicios. Esto contrasta con precios de sólo 0.10 dólares en el caso de algunas zonas francas públicas. La ZFSI ofrece servicios que facilitan el establecimiento de empresas extranjeras: desde la construcción de las naves según diseño hasta el mantenimiento de la construcción, seguridad, selección y capacitación del personal, servicios médicos y de comedor, aduana en la zona franca, e incluso la administración y el pago de la nómina vía cajero automático. La ZFSI ofrece asesoría legal.

La ZFSI es uno de los líderes en la diversificación de producción. Destacan varias actividades vinculadas a la electrónica, telecomunicaciones, joyería, telemarketing, reservaciones de hoteles y procesamiento de datos. Las empresas establecidas contestan a los números tipo 1-800 marcados en los Estados Unidos para diferentes servicios (de líneas aéreas, por ejemplo) y **el procesamiento de datos de empresas financieras y de mantenimiento de salud (HMO)**. El buen estado de las telecomunicaciones, incluyendo la transferencia de datos vía Internet, es fundamental para realizar estas actividades.

~~El desarrollo de estas últimas actividades~~
ha permitido el aumento de los salarios reales, ya que en algunos casos se requiere personal bilingüe. De igual forma, el empleo en actividades como la joyería, por ejemplo, ha dado lugar a una rotación de personal muy inferior a la existente en sectores como la confección. Por ejemplo, los *setters* (montadores de piedras) en la joyería tienen un grado alto de especialización y calificación, con lo cual sus salarios pueden ser hasta tres veces superiores a los pagados en la confección.

El régimen fiscal es un gran incentivo. Así, además de los beneficios arancelarios, sólo el personal paga impuestos basados en su nómina. El resto de las actividades no es gravado ni por las actividades realizadas en las zonas francas ni por sus proveedores (incluyendo el ITBIS). De igual forma, las ganancias realizadas por la empresa operadora de las zonas francas tampoco queda gravada por el ISR.

La Ley de Incentivo a las Exportaciones de 1979 (ley 69) estableció incentivos especiales a los exportadores de productos no tradicionales con alto valor agregado nacional que determinaba el CEDOPEX. Entre los principales instrumentos de esta ley destacaban el CAT, el incentivo cambiario y el régimen de admisión temporal.¹⁰ La política gubernamental desde mediados de la década de los ochenta buscó promover la conversión de las empresas que se acogían a este tratamiento a empresas de zonas francas.

10. Véase Dauhajre (1994), pág. 29 y ss.

La Ley para la Reactivación y Fomento de las Exportaciones (ley 84-99) trata de fomentar las exportaciones de bienes y servicios de las actividades locales ¹¹ mediante tres mecanismos: i) reintegro de los derechos y gravámenes aduaneros, ii) compensación simplificada de gravámenes, y iii) régimen de admisión temporal para el perfeccionamiento activo. ¹² En los tres casos, el CEDOPEX es la institución encargada de recibir las solicitudes y de expedir la aprobación o rechazo. En el primer caso, el reintegro se realizará cuando los derechos y gravámenes sobre materias primas, insumos y otros materiales importados sean incorporados a bienes de exportación. La compensación simplificada de gravámenes aduaneros establece una compensación de los gravámenes pagados en un rango de 0% a 3% del valor fob de las mercancías exportadas. El régimen de admisión temporal permite el reembolso de derechos e impuestos de importación, del ITBIS y del impuesto selectivo al consumo –destinados primordialmente a bienes suntuarios importados y nacionales como bebidas alcohólicas, tabaco y vehículos, así como una serie de servicios, entre otros– cubiertos al adquirir materias primas y bienes intermedios (nacionales o importados), siempre y cuando hayan sido incorporados a bienes de exportación en un plazo no mayor de 18 meses. A fines de la década de los noventa se aprobó, además, el Sistema Integrado de Ventanilla Única de Comercio Exterior (decreto 248-98), que sólo ha tenido una implementación limitada. ¹³

Por último, durante la década de los noventa, el Departamento de Desarrollo y Financiamiento de Proyectos (DEFINPRO) del Banco Central estableció programas de apoyo al financiamiento de exportaciones que operan a través de las instituciones crediticias. Entre ellos destaca el Programa Nacional de Financiamiento a las Exportaciones para apoyar las exportaciones no tradicionales de empresas de nacionales o extranjeros con no menos de 15 años de residencia en el país. Este programa otorga financiamiento para capital de trabajo e inversiones fijas relacionadas con el pre-embarque de empresas agroindustriales, agropecuarias, industriales, ¹⁴ pesqueras y mineras, siempre y cuando destinen al menos parte de la producción al mercado externo. La cobertura máxima de préstamo es de 75% de la inversión total, sin superar los 20 millones de pesos; los plazos de créditos de reembolso es de dos años como máximo; los préstamos tienen un plazo máximo de 12 años.

11. Los exportadores que se benefician del régimen de admisión temporal podrán traspasar o recibir mercancías bajo el mismo régimen y también aquéllas con origen y destino en las zonas francas.

12. Esta ley sustituye a la ley 69, de la que sólo mantiene el régimen de importación temporal.

13. El decreto pretende simplificar las actividades del comercio exterior al unificar los trámites relacionados con las exportaciones e informar y orientar al usuario sobre la legislación y normativa vigente.

14. Se refiere a procesadoras de productos terminados y semiterminados, y bebidas alcohólicas.

2. Programas de la política industrial y de competitividad

En este apartado se presentan los principales programas e instrumentos orientados al apoyo al sector industrial diseñados durante la década de los noventa. En algunos casos, existe una activa participación de los sectores público y privado. Al menos desde la segunda mitad de esa década, se ha planteado una serie de visiones y programas industriales con características similares: a) la aceleración y la sostenibilidad del desarrollo industrial, b) la activa participación conjunta del Estado, el sector privado y otras instituciones, y c) la preocupación por el sector industrial no directamente vinculado a las zonas francas. En este contexto es importante señalar tres iniciativas: Manufactura 2005, el Plan Nacional de Competitividad y el Plan “Dominicana Innova”.

a) Manufactura 2005

Este documento, publicado en 1996 por la AIRD, presenta una estrategia para lograr un desarrollo industrial sostenible en la República Dominicana. Como parte de un plan nacional que integre competitividad, empleo, aumento del PIB por habitante y reducción de la pobreza, Manufactura 2005 propone una serie de orientaciones estratégicas de largo plazo para que la República Dominicana se convierta en el primer país industrializado del Caribe y Centroamérica, basándose en el capital humano nacional y la tecnología, y un crecimiento equilibrado entre los diferentes sectores de la economía. Afirma que la política macroeconómica no ha logrado dinamizar el sector industrial y ha generado limitaciones; destacan las distorsiones en el tipo de cambio e incentivos a negocios e inversiones el corto plazo, que sólo se aplican para equilibrar la cuenta corriente.¹⁵ La AIRD propone que el “modelo de conjuntos económicos o *clusters*” sea la base para enfrentar los futuros retos de la industria¹⁶ junto con otras propuestas concretas. Entre estas últimas destacan la difusión de las mejores prácticas en industrias existentes, sin utilizar necesariamente tecnologías de vanguardia; el desarrollo tecnológico y la formación de capital humano; y la asistencia técnica sectorial y empresarial. Los programas que se

15. “Al contrario, por la forma fragmentada, desarticulada y secuencialmente incorrecta como se llevó a cabo el proceso de reformas, se originaron serias restricciones al desarrollo productivo resultado de una reasignación de recursos a las actividades y negocios de corto plazo y un acrecentamiento de las distorsiones e ineficiencias de los mercados de los factores y de los productos” (AIRD, 1996, pág. 17).

16. *Ibíd.*, pág. 10 y ss. “Contamos con un parque industrial de zona franca envidiable para cualquier país del mundo. Ya nos conocen en el exterior tanto por el merengue como por nuestras zonas francas. Pero no hemos sabido crear eslabonamientos e integraciones necesarios para aumentar su valor agregado. Muchas de nuestras industrias de zona franca debieran estar produciendo bienes competitivos a nivel mundial con materia prima y mano de obra baratas provistas por el mercado nacional” (Alberto A. Yunén, en Gutiérrez, 1997, pág. 61).

presentan incluyen promulgar un plan estratégico y de inversiones, y financiamiento internacional que apoye la creación de instituciones de desarrollo industrial y comercial, realizar estudios para evaluar el potencial de los *clusters* existentes, desarrollar programas de modernización fiscal y de la infraestructura, y aumentar la competitividad de las empresas de menor tamaño.¹⁷ Desafortunadamente, el proyecto Manufactura 2005 no alcanzó los apoyos necesarios para plasmarse en medida suficiente en la práctica de la política industrial.¹⁸

b) Plan Nacional de Competitividad

El Plan Nacional de Competitividad (PNC) fue elaborado por el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, a partir de una concepción macroeconómica, sectorial y microeconómica del desarrollo industrial, prestando atención a las variables que más influyen en la competitividad del sector. La principal institución del PNC –el Consejo Nacional de Competitividad (CNC)– está compuesto por miembros del gabinete y representantes de los sectores privado, académico y de capacitación, de investigación y de desarrollo tecnológico, laboral, y de medios de comunicación. Su objetivo es definir la agenda de acción del PNC.¹⁹ Este programa afirma que “el modelo exportador es la única alternativa viable para lograr un desarrollo económico futuro sostenido”²⁰ y retoma una serie de temas de Manufactura 2005, como el diagnóstico y la promoción de la competitividad y el desarrollo de conjuntos productivos o *clusters*, aunque va más allá al abarcar explícitamente temas institucionales y la creación de fondos de asistencia técnica y de crédito. El PNC plantea que, siendo su objetivo primordial el fomento a la competitividad, se requieren diagnósticos de competitividad, *clusters* y productividad para definir estrategias, el fortalecimiento institucional, la puesta en marcha de proyectos piloto, el establecimiento de un Fondo de Asistencia Técnica para el Desarrollo de la Competitividad (FONATEC) y un Fondo Multisectorial de Crédito.

17. Para llevar a cabo las propuestas y proyectos se estimó un presupuesto de 230 millones de dólares (AIRD, 1996, págs. 33-34).

18. Empresarios y funcionarios señalaron en entrevistas que Manufactura 2005, no obstante su propuesta de carácter general, careció de proyectos concretos y particularmente de apoyos, por lo que no trascendió en la discusión posterior; al igual que ocurrió con el Proyecto de Reestructuración Industrial de principios de los años noventa (Fernández Reyna, en Gutiérrez, 1997, pág. 28).

19. El CNC se apoyará en una serie de grupos de acción temáticos (planificación estratégica, competitividad, difusión tecnológica, inversión y financiamiento, etc.), así como en una Oficina Ejecutiva y un Grupo Asesor y Unidad Ejecutora (SEIC/CNDI, 1998, pág. 16 y ss.).

20. Véase PNC (1998), pág. 62.

c) Plan “Dominicana Innova”

A partir de 1999, un nutrido grupo de funcionarios, expertos y académicos formó el Comité Interinstitucional para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico (CIDET) con objeto de desarrollar el Plan “Dominicana Innova” (PDI),²¹ que todavía no se ha aprobado formalmente. Debido a la carencia de un plan estratégico para el desarrollo de innovaciones de las empresas, así como de un sistema financiero de apoyo al desarrollo tecnológico, el PDI retoma del PNC los planteamientos sobre la difusión de la innovación a fin de crear y desarrollar el Sistema Dominicano de Innovación (SDI), mediante la colaboración pública y privada. El PDI propone acciones en cuatro áreas estratégicas: i) programa para el fortalecimiento tecnológico y la competitividad, ii) programa de infraestructura de apoyo a la innovación, iii) programa de formación para la innovación, y iv) programa de financiamiento. Uno de los núcleos del proyecto es la creación de los Centros de Desarrollo Sectorial (CDS) con el fin de reforzar los vínculos y las relaciones tecnológicas sectoriales y regionales. A través de una serie de fondos administrados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACITE), el Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME) y la Agencia Dominicana de Desarrollo Tecnológico (ADES), se prevé apoyar al menos a 1 000 empresas y 100 proyectos de investigación.

d) Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

El programa, administrado por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC), entró en vigor en junio de 1997 a partir de una iniciativa del poder ejecutivo. Con una cartera de crédito de 940 millones de pesos a diciembre de 1999, el PROMIPYME se ha convertido en el principal programa de financiamiento orientado hacia las empresas de menor tamaño. Hasta diciembre de 1999 el PROMIPYME había financiado 12 000 empresas, creando o manteniendo 55 000 empleos.²² Para otorgar financiamiento en forma ágil y expedita, PROMIPYME realiza operaciones de crédito directamente con las empresas. Además del programa de financiamiento, con tasas de interés nominales variables aunque significativamente inferiores a las del mercado, el programa ofrece servicios de

21. Entre las 27 instituciones comprometidas con el plan destacan el Secretariado Técnico de la Presidencia y la Secretaría de Industria y Comercio, ONAPLAN, PROMIPYME, el Banco Central, las principales asociaciones, federaciones y consejos empresariales nacionales y regionales, INDOTEC, la Dirección General de Normas (DIGENOR), INFOTEP, la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) y otras universidades. Los miembros están integrados a una serie de talleres de trabajo temáticos.

22. A esa fecha, el PROMIPYME había otorgado 20% de sus préstamos al sector servicios, 35% al sector industrial y 45% al sector comercial.

asistencia técnica y capacitación que, hasta esa fecha, se han otorgado a más de 4 000 empresarios. Se estima que el programa desembolsará 430 millones de pesos en el año 2000.

e) Otros programas e instrumentos

Además de los planes y programas mencionados, existe una serie de instituciones que realizan diversas actividades de apoyo a la industria en su conjunto y con énfasis en diferentes campos de acción, entre los que destacan:

El DEFINPRO ha desarrollado programas de financiamiento y de garantías orientados a las empresas con ventas brutas no superiores a 5 millones de pesos, incluyendo el de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (APYME). En su calidad de banco de segundo piso, ha operado a través de intermediarios financieros. Mediante el Sistema de Garantía Compartida (SIGAC), creado en 1996, el DEFINPRO ofrece garantías a los bancos comerciales que otorgan préstamos con recursos propios a las empresas de menor tamaño dedicadas a la producción de bienes (resoluciones de la Junta Monetaria 940907-15 y 960125-03). En la actualidad, el DEFINPRO ofrece apoyo financiero a las exportaciones no tradicionales (incluyendo sectores como productos de minerales no metálicos, procesamiento de productos terminados y semiterminados, producción de bebidas alcohólicas y manufactura de tabaco), a la industria, a las pequeñas empresas²³ y a parques industriales de zonas francas, entre otros. En el caso de la industria, los proyectos deben estar orientados a la sustitución de importaciones o a la ampliación de la producción local de bienes. Las empresas beneficiadas —se busca que al menos 51% de su capital pertenezca a ciudadanos dominicanos para el programa en su conjunto— podrán acceder a financiamiento para construcciones, maquinarias y equipos y capital de trabajo, con objeto de generar o ahorrar divisas, crear empleos y aumentar el valor agregado, entre otros criterios de selección. Se otorgan créditos de hasta 3 millones de pesos en plazos de tres a 12 años, dependiendo del período de recuperación del proyecto, a una tasa de interés variable.²⁴

El Instituto Dominicano de Tecnología Industrial (INDOTEC) del Banco Central realiza una serie de actividades de apoyo a la industria, particularmente servicios de investigación y desarrollo, de información técnica y capacitación, servicios analíticos y de consultoría, además de los servicios que brinda a través de sus laboratorios sectoriales (textil, química, pieles y calzado, y alimentos, entre otros). Desde 1997, desarrolla el Programa de Asistencia Tecnológica Integral

23. Estos apoyos consisten en financiamiento entre 2 000 y 500 000 pesos con plazos de dos años (créditos de reembolso) a seis años (préstamos). Los apoyos pueden cubrir hasta un 80% de la inversión en activos fijos y hasta 100% de la inversión en capital de trabajo.

24. Véase DEFINPRO (2000).

(PRATI) (véase el recuadro X-3). Además, el INDOTEC realiza esfuerzos conjuntos con el PNUD para llevar adelante el Proyecto para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Industria (PRODEMYPI) con el fin de fomentar la cooperación interempresarial de micro y pequeñas industrias (“grupos de eficiencia colectiva”) en sectores específicos (muebles, textil y metalmecánica, entre otros), incluyendo temas como calidad y mejoramiento de procesos y tecnología.²⁵ A mediano plazo, el INDOTEC se plantea reforzar los servicios integrales que ofrece, tanto en materia de tecnología blanda y dura, como de calidad (certificación y acreditación de laboratorios y productos), y crear un sistema de información para difundir normas, tecnologías y formas de administración y organización internacionales.

También en el ámbito tecnológico, y en el marco del desarrollo de zonas francas, destaca la iniciativa gubernamental de creación de un parque cibernético en las cercanías del aeropuerto de las Américas y del megapuerto de Caucedo. El proyecto, cuya puesta en operación está prevista para agosto del 2000, incluye en su primera etapa la apertura de instalaciones modulares para empresas y la inauguración del Centro de Adiestramiento de las Américas, para capacitar mano de obra. Se prevé que, a mediano plazo, el parque pueda atraer inversiones y empresas relacionadas de servicio al cliente y asistencia técnica, desarrollo de *software*, servicios personalizados, así como recursos de producción y entrega de multimedia. Teniendo en cuenta la infraestructura de telecomunicaciones desarrollada y la formación de capacidades técnicas en la República Dominicana –la cual se espera

Recuadro X-3

EL PROGRAMA DE ASISTENCIA TECNOLÓGICA INTEGRAL DEL INDOTEC

Iniciado en 1997, el Programa de Asistencia Tecnológica Integral (PRATI) contribuye al incremento de la productividad y la competitividad de las empresas mediante diagnósticos específicos y asistencia integral. Sobre la base de diagnósticos integrales en ocho áreas fundamentales de la empresa (incluyendo aspectos de planificación estratégica, producción y operaciones, gestión ambiental y sistema de información), el PRATI ofrece recomendaciones en cada uno de estos rubros.

A diferencia de otras opciones de fomento, el PRATI busca un apoyo interactivo con las empresas, además de ofrecer asistencia puntual, especializada y profesional. Hasta 1999, los sectores que más servicios habían solicitado de un total de 40 empresas el diagnóstico de sus firmas: alimentos (12 empresas), textiles y confecciones (8), metalmecánica (4), muebles (4), industria química (3), agroindustria de tabaco (2) y servicios (7).

Se prevé que el Programa de Apoyo al Sector Privado (PASP) de Lomé IV pueda cofinanciar el costo de la asistencia técnica que ofrece el INDOTEC. De ser así, los diagnósticos del PRATI podrían ser financiados a través del PASP.

25. Hasta 1999, el PRODEMYPI había apoyado la creación de 37 grupos compuestos por 247 empresas con un total de 1 512 empleos en el sector industrial.

alcanzar según las necesidades de las empresas que se establezcan—, se prevé que el parque capture empresas y servicios de apoyo en el comercio electrónico.

FondoMicro es una institución privada sin fines de lucro que apoya a las micro y pequeñas empresas (de uno a 10 y de 11 a 50 trabajadores, respectivamente) y que tiene como objetivos principales conceder crédito a organizaciones no gubernamentales (a tasas de mercado variables) y cooperativas de ahorro y crédito para micro y pequeñas empresas, proveer asistencia técnica a sus clientes y realizar investigaciones sobre este estrato de empresas. Hasta 1999, FondoMicro había desembolsado préstamos por 17.3 millones de dólares en seis instituciones y es el principal accionista del Banco de la Pequeña Empresa, en el que también participan el BID y otros inversionistas privados. FondoMicro también destaca por ser la única institución que realiza sistemáticamente investigación académica y aplicada sobre las micro y pequeñas empresas en el país.

El Centro de Apoyo a la Micro, Mediana y Pequeña Empresa del Instituto Tecnológico de Santo Domingo y USAID (CAMPE-INTEC) también ha apoyado iniciativas importantes para fomentar las actividades de este estrato de empresas. El centro apoya la capacitación, la asistencia técnica, el desarrollo de políticas hacia empresas de menor tamaño, así como investigación e información sobre estas actividades. Desde 1997 el centro ha realizado un número considerable de cursos y talleres conjuntamente con otras organizaciones, así como proyectos, estudios e inventario de temas vinculados a las empresas de menor tamaño y al apoyo para la creación de nuevas empresas.

La Fundación APEC de Crédito Educativo, Inc. (FUNDAPEC) ha realizado esfuerzos significativos por financiar la educación, especialmente con alto contenido técnico, de personas con diferentes niveles de escolaridad. Con una cartera total superior a los 300 millones de pesos a fines de la década de los noventa, en el período 1967-1996 la FUNDAPEC apoyó a más de 84 000 personas mediante créditos.²⁶ El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) también ha participado activamente desde 1980 en el área de capacitación (véase el capítulo VII).²⁷

Otras instituciones, como la CFI, han apoyado la diversificación de la producción industrial mediante el fomento de parques industriales, mientras varias asociaciones y confederaciones empresariales han realizado estudios y propuestas de políticas industriales y de fomento para sectores y regiones determinadas.²⁸

26. Alrededor de 40% de los beneficiados trabajó posteriormente en zonas francas, mientras que el resto lo hizo en actividades de mercadeo, turismo, comercio e informática, entre otras.

27. Véase también Buitelaar, Padilla y Urrutia, 1999.

28. La AIRD, además de su participación en varios de los programas anteriormente mencionados, ha impulsado proyectos de “enlaces industriales” durante la década de los noventa, mientras que la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo ha realizado proyectos de cooperación en general y en torno al medio ambiente, entre empresas industriales. La Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa, Inc. (CODOPYME) ha elaborado y presentado un proyecto de ley para las micro, pequeñas y medianas empresas que aún no ha sido aprobado.

B. Fuentes de crecimiento de la industria manufacturera

Esta sección examina la dinámica del PIB, del empleo y la productividad y del comercio internacional. A continuación se profundiza en el análisis de las principales fuentes de crecimiento en la industria manufacturera local a partir de sus vínculos con otras actividades: turismo, construcción y zonas francas. Finalmente se estudian tres sectores específicos de la industria manufacturera local para detallar los cambios estructurales que están experimentando estas actividades. En varios casos no se dispuso de información desagregada y actualizada, por lo que se utilizaron fuentes secundarias o entrevistas realizadas expresamente para este proyecto.

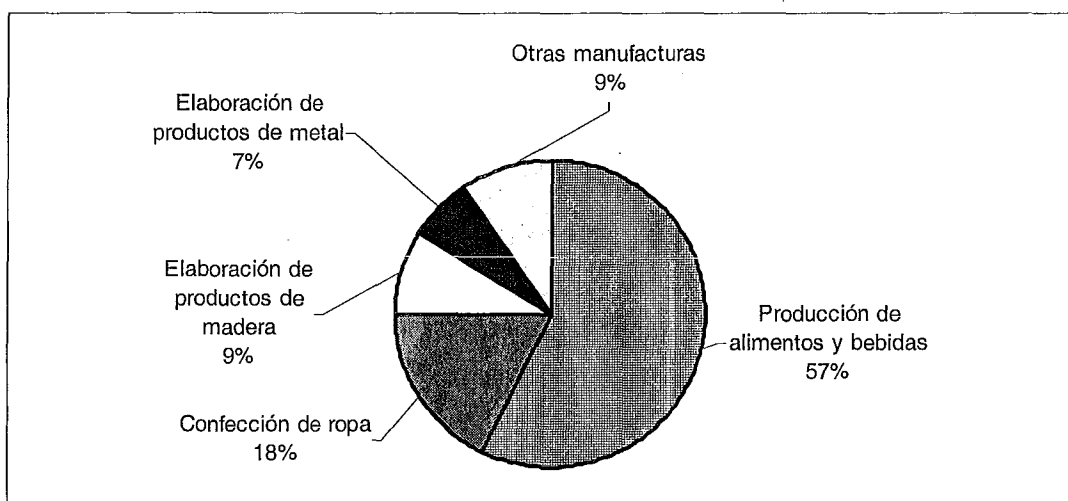
El universo de empresas micro y pequeñas definidas por FondoMicro como aquellas de uno a 10 y de 11 a 50 trabajadores, respectivamente ²⁹ —entre 292 818 y 353 325 para 1992-1999— abarcaba 1 010 736 trabajadores en 1999, 2.9 trabajadores en promedio por empresa y una tcapa del empleo de 4.1% para 1992-1999. Alrededor de 25% de los trabajadores laboraban en actividades relacionadas con la industria manufacturera. ³⁰ De éstas, en 1999 más de la mitad de las empresas tenía un trabajador y la producción de alimentos y bebidas es la rama de actividad más significativa —con respecto a su participación en el empleo manufacturero— con más de la mitad del empleo (véase el gráfico X-1). Mientras que en actividades como la producción de alimentos y bebidas y la confección de ropa el número de trabajadores por empresa es de un trabajador para más de 58% de las empresas, en otras actividades como la elaboración de productos de metal y otras manufacturas no supera el 25%. Así, alrededor de 80% de las micro y pequeñas empresas en el sector manufacturero se caracterizan por el reducido número de asalariados.

29. Estos datos fueron proporcionados directamente por FondoMicro y parte de esta información se encuentra en Ortiz y Poyo (1999). El universo de estas micro y pequeñas empresas no incluye las empresas maquiladoras, pero sí empresas de comercio y servicios.

30. En 1999 el 43% de los trabajadores de las micro y pequeñas empresas laboraba en el comercio al por menor y el 18.4% en otros servicios.

GRÁFICO X-1

ESTRUCTURA DEL EMPLEO DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS
EMPRESAS MANUFACTURERAS (1999)



FUENTE: CEPAL, CON DATOS DE ORTIZ Y POYO (1999).

1. Dinámica del producto, empleo, productividad y comercio exterior

Durante la década de los noventa, la industria manufacturera en su conjunto —es decir, las industrias manufactureras locales y las zonas francas— creció a una tcapa de 5.3% que, sin embargo, fue inferior a la del total de la economía (6.1%). Su desempeño sólo fue superior al del sector agropecuario; y resultó menos dinámico que los de construcción, transportes y comunicaciones, y comercio, hoteles, bares y restaurantes (véanse el cuadro VII-1 del compendio estadístico y el gráfico X-2). El crecimiento de construcción y de transporte y comunicaciones fue muy acusado; su PIB en 1999 fue superior en 145% al de 1990. Así, una de las tendencias más importantes de la industria manufacturera en su conjunto se refiere a la caída de su participación en el PIB, de un nivel superior a 22% en la década de los setenta, ochenta y principios de los noventa, a 20.01% en 1999.³¹

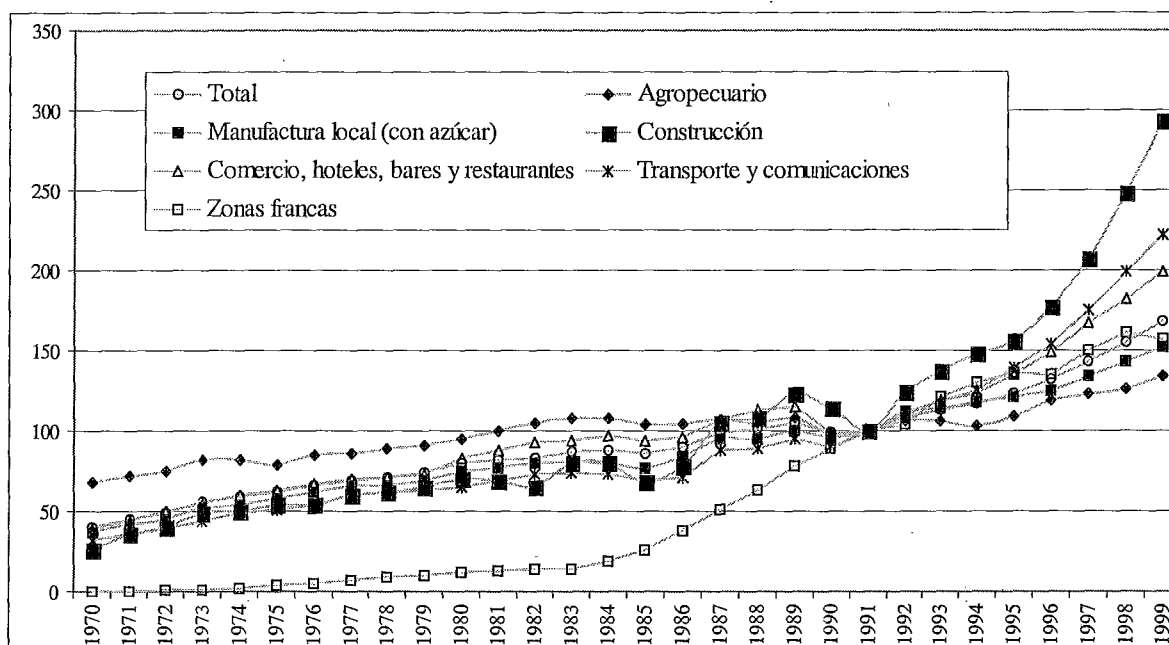
Dentro de la industria manufacturera en su conjunto, la local participa con más de 75% del PIB sectorial, mientras que el resto es producido en las zonas francas (véase el cuadro VII-6 del compendio estadístico). En 1991-1995, las industrias relacionadas con el sector agrícola, particularmente la elaboración de bebidas y productos de tabaco, aumentan su participación en el PIB industrial, alcan-

31. Si bien la tcapa del PIB de zonas francas —incluyendo sólo sueldos y salarios— y de la industria manufacturera local fue de 5.6% y 5.3% para 1990-1999, la tcapa para 1970-1999 fue de 29.9% y 4.9%, respectivamente (véase el cuadro VII-1 del compendio estadístico).

zando 41% en 1995, lo que sugiere una estructura productiva poco desarrollada. Las industrias locales relacionadas con confección y textil, cuero y calzado tienen en conjunto una participación inferior a 8% del PIB total de la industria en su conjunto, con una fuerte tendencia a la baja para el período. Por el contrario, en 1991-1995 entre 60% y 65% del PIB de zonas francas se realiza precisamente en actividades vinculadas a la producción de textiles y prendas de vestir.

Gráfico X-2

PIB POR SECTORES ECONÓMICOS
(1991 = 100)



Fuente: Cuadro VII-1 del compendio estadístico.

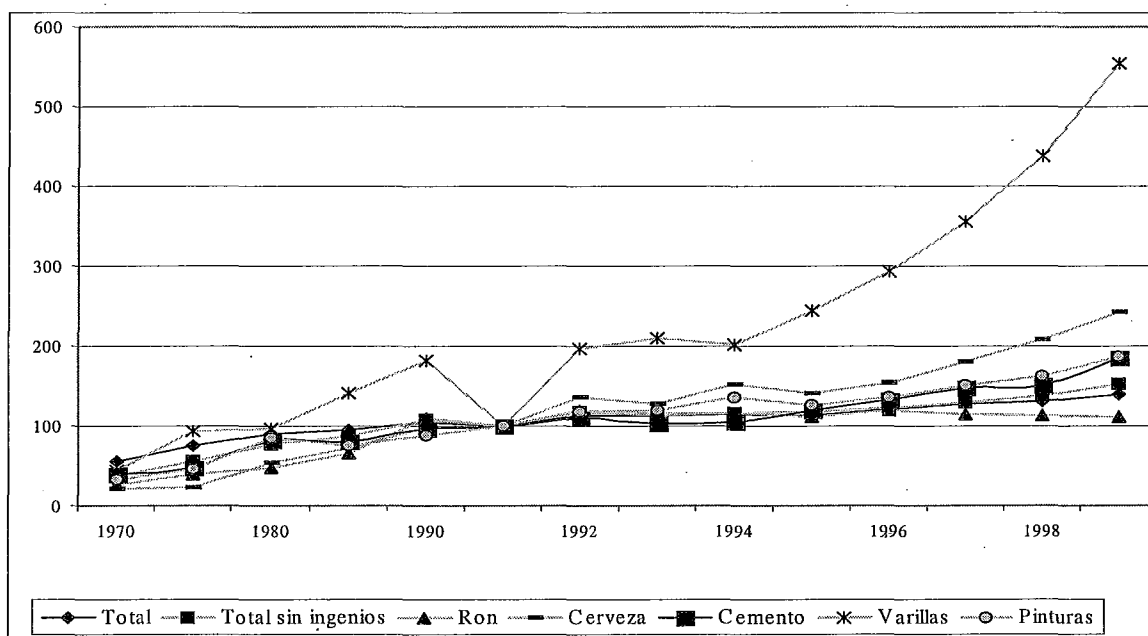
Si se desagrega el análisis de la industria manufacturera local se perciben diferentes tendencias en la década de los noventa. Aunque el desempeño del sector en su conjunto ha sido inferior al total de la economía, si se excluyen los ingenios de la industria local, se constata una dinámica superior y aumenta su aportación al crecimiento del PIB. La información disponible muestra un desempeño heterogéneo dentro del sector.³² Diez de los 12 productos del sector manufacturero para los que existe información crecen fuertemente en 1990-1999 (véase el gráfico X-3). Destacan para 1999 los casos de varilla, cerveza y pastas alimenticias, con niveles de participación en el PIB superiores en 454.8%, 143.3% y 126.3% de 1991, res-

32. La información proporcionada por el Banco Central de la República Dominicana desagrega el sector manufacturero, excluyendo ingenios, en 12 *productos*, no subsectores productivos (véase el cuadro VII-4 del compendio estadístico).

pectivamente (véase el cuadro VII-4 del compendio estadístico). Otros productos, como cigarrillos y harina y derivados, por el contrario, presentan una dinámica del PIB muy inferior en el período: -2.5% y -19%, respectivamente. Estos datos son relevantes, dada la importancia de estos bienes en la producción total del sector manufacturero (véase el cuadro VII-4 del compendio estadístico). En 1999, el sector de la cerveza significaba 27.4% del PIB del sector manufacturero local, excluyendo ingenios, mientras que varillas y pastas alimenticias tenían pesos de 7.5% y 1.1%, respectivamente (véase el cuadro VII-5 del compendio estadístico).

Gráfico X-3

**VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE LA INDUSTRIA LOCAL, SEGÚN
principales productos en 1999
(1991=100)**



Fuente: Cuadro VII-4 del compendio estadístico

Las zonas francas han participado en el dinamismo de la economía de la década de los noventa, aunque con una importante desaceleración en comparación con décadas anteriores. El valor agregado en las zonas francas ha crecido paralelamente al número de empleados y pareciera haberse mantenido relativamente constante con respecto a las exportaciones totales. La tasa de crecimiento promedio anual del empleo cayó de 23% en 1980-1990 a 4.4% en 1990-1999 y se tornó negativa por primera vez en 1995 y en algunos años siguientes (véase el cuadro X-1).¹ Esto fue resultado de estrategias empresariales de aumento de la productividad mediante la introducción de nuevas formas de organización industrial —como sistemas de producción modular—, así como de las transferencias de procesos a zonas francas de otros países,

tanto de Centroamérica y México como de Asia (Indonesia, Malasia y particularmente China), dependiendo del producto específico.³³ No obstante esa pérdida de dinamismo, en 1999 el PIB de las zonas francas fue 78% superior al de 1990.

Cuadro X-1

VARIABLES ECONÓMICAS SELECCIONADAS DE LAS ZONAS FRANCAS

Período	Tasas de crecimiento promedio anual			Gastos locales a/	Valor agregado b/
	Número de empresas	Número de parques	Número de empleados		
1970-1980	42.9	11.6	65.2	-	65.3
1980-1990	16.6	23.6	22.0	16.0	22.0
1990-1999	4.3	7.0	6.6	18.3	5.6
1970-1999	20.8	14.1	29.9	17.1 c/	29.9

Fuente: Cuadro VII-21 del compendio estadístico.

* Cifras preliminares.

a/ En millones de dólares.

b/ En millones de pesos de 1970.

c/ 1980-1999.

Como ya se había mencionado antes (véanse de nuevo el recuadro X-2 y el cuadro VII-6 del compendio estadístico), durante los noventa se aprecian importantes avances en torno a la diversificación de las actividades en las zonas francas. Si bien las actividades vinculadas a prendas de vestir y confección todavía representan 55.26% de las exportaciones y 66.84% del empleo en zonas francas en 1999 (véanse los cuadros VII-25 y VII-26 del compendio estadístico), y con tendencia a la baja durante la década de los noventa, nuevas empresas relacionadas con procesos de mayor valor agregado han permitido un lento proceso de diversificación. Además de las actividades vinculadas al calzado y al tabaco y derivados, destacan la electrónica, la joyería y los productos médicos por su peso en el empleo y las exportaciones de las zonas francas.

La ICC ampliada, aprobada en el 2000, puede dinamizar las actividades relacionadas con prendas de vestir y textiles en las zonas francas en el mediano plazo (véase el recuadro X-4), aunque seguramente también incrementará la competencia con países de la ICC, además de la esperada con otros como México y China. Sin embargo, y considerando que esta iniciativa se concentra primordialmente en las exportaciones de prendas de vestir y textiles a los Estados Unidos, no es de esperar que fomente la diversificación requerida por parte de las actividades en las zonas francas.

33. Las actividades textiles en las zonas francas son las únicas que presentan un empleo femenino mayor que el masculino, con una participación de 66.8% en 1999. En el resto de las actividades en zonas francas la participación femenina no llega a 8%.

Estas tendencias repercutieron en la generación de empleos y en la productividad del trabajo del sector manufacturero.³⁵ En promedio, para 1991-1999, la industria manufacturera local representó 18.1% del empleo de la economía, con una tendencia a la baja desde 1994. Si bien la generación de empleo para 1991-1996 y 1996-1999 del sector manufacturero en su conjunto fue positiva, esta dinámica fue inferior a la de la economía en general. Así, por ejemplo, la tcapa para 1991-1996 y 1996-1999 fue de 1.3% y 3.6% para la industria manufacturera, y de 1.9% y 5.7% para la economía. Otros sectores en servicios llegan a triplicar la tcapa de la industria manufacturera en su conjunto en los respectivos períodos. Por otra parte, es importante destacar que las zonas francas son las principales generadoras de nuevos empleos en la industria manufacturera: si para el período 1996-1999 las zonas francas generaron 56% del empleo de la industria manufacturera en su conjunto, en el período 1991-1996 contribuyeron con la totalidad, ya que la generación de empleo de la industria local fue negativa.

La productividad laboral para los períodos 1991-1996 y 1996-1999 es la más alta para la industria manufacturera local, mientras que las actividades en las zonas francas, con alto coeficiente de mano de obra y con un continuo crecimiento en la generación de empleo, presentan una tcapa de 0.1% para 1991-1996 y de 0% para 1996-1999 (véase el gráfico X-4).

Las tendencias de la industria manufacturera local y de las zonas francas son resultado de las características estructurales de esas actividades, en particular del carácter dual de la industria y su acentuación durante la década de los noventa. Las exportaciones de zonas francas aumentan a una tcapa de 35.3% para 1970-1999, con lo que su participación en las exportaciones totales pasa de niveles inferiores a 12% durante la década de los setenta a más de 80% desde 1998. En montos absolutos, superaron los 4 300 millones de dólares en 1999. No obstante, la tcapa desciende constantemente a lo largo de las décadas de los setenta, ochenta y noventa hasta llegar a tasas de un dígito a partir de 1994, excepto en algunos años. Por su parte, las exportaciones nacionales —es decir, las exportaciones totales de la República Dominicana sin incluir las zonas francas—, después de alcanzar una tcapa de 16.3% durante la década de los setenta, tuvieron tasas negativas en la década de los ochenta y crecieron sólo al 1.9% durante 1990-1999, muy por debajo de la tcapa del PIB industrial. Así, el valor de las exportaciones nacionales en 1999 fue inferior al de 1988. Esta tendencia es resultado principalmente del estancamiento e incluso caída —dependiendo del capítulo arancelario específico— de las exportaciones industriales manufactureras locales y agropecuarias. En 1998,

35. Dadas las dificultades que planteó la información sobre empleo, se dividió el período 1991-1999 en dos subperíodos: 1991-1996 y 1996-1999.

Recuadro X-4

LA AMPLIACIÓN DE LA INICIATIVA PARA LA CUENCA DEL CARIBE (ICC): ¿PARIDAD CON EL TLC?

Los países de la ICC plantearon hace seis años a Canadá y los Estados Unidos la equiparación de sus actividades comerciales con las de México (mediante el TLC implementado en 1994). Fue parcialmente concedida en mayo del 2000 en un proyecto de preferencia para África, el *Trade and Development Act* de 1999. Este proyecto, inicialmente aprobado por el Congreso estadounidense, no incluía los países de la ICC, aunque sí se incluyeron después de ser aprobado por el Senado y posteriormente ratificado en mayo del 2000 por el presidente Clinton.

Es importante recordar que las exportaciones de los países de la ICC desde 1984, y en sus sucesivas versiones desde entonces, han recibido beneficios no recíprocos de carácter arancelario muy significativos. No obstante, ciertos productos han quedado excluidos desde entonces de las exportaciones hacia los Estados Unidos, como cuero, petróleo y sus productos y relojes y sus partes, entre otros. Sin embargo, los textiles y prendas de vestir son los principales productos excluidos de la ICC. En su conjunto, más de 50% de las exportaciones de estos países a los Estados Unidos han quedado fuera de los beneficios arancelarios (USITC, 1999, pág. 8).

Desde esta perspectiva, ¿cuáles han sido las principales propuestas de la ampliación de la ICC en mayo del 2000? La nueva ley destaca que los beneficios temporales otorgados se enmarcan en las negociaciones de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que concluirán en el 2005. En forma puntual se desprende que:

Se siguen excluyendo los mismos productos que bajo la ICC (incluyendo calzado, aún con cualquier tipo de transformación, petróleo y sus derivados, relojes y sus partes o componentes y productos agrícolas como el azúcar). En este rubro no se aprecia una "paridad TLC". Desde esta perspectiva, es particularmente novedoso el tratamiento de prendas de vestir y textiles bajo un régimen especial y transitorio que permite la importación temporal libre de arancel a los Estados Unidos a partir del 1o. de octubre del 2000.

Los productos de prendas de vestir y textiles —a partir de tela e hilo estadounidense y cortados en los Estados Unidos— que hubieran sido clasificados bajo la producción compartida (fracción 98020080) y que, inclusive, posteriormente hubieran sido transformados con procesos como blanqueado, teñido, lavado en piedra o ácido, entre otros, ingresarán sin cuota y libres de arancel. En este rubro se aprecia un importante cambio con respecto al tratamiento a la ICC, que no permitía procesos "de hilo en adelante".

Se permite la exportación libre de arancel de ciertas prendas de vestir y textiles de punto (del capítulo 61 del Sistema Armonizado) cortadas y tejidas en uno o varios países beneficiados por la ICC de telas e hilo estadounidenses —con excepción de calcetines o medias— con una cuota de 250 000 000 metros cuadrados anuales de tela desde octubre del 2000. La cuota se establecerá por países según el orden de ingreso a los Estados Unidos. En este caso las condiciones son significativamente diferentes a las del TLC, donde no existen cuotas de esta índole. De igual forma, las playeras o camisetas de punto de algodón (*t-shirts*) bajo las fracciones 61091000 y 61099010 —sin incluir ropa interior—, podrán ser exportadas a los Estados Unidos hasta por 4 200 000 docenas anuales desde octubre del 2000 y con un aumento anual de 16% hasta el 2004. Las cuotas posteriores serán establecidas por la ley. En el TLC no se establece este tipo de cuotas.

Se permite la exportación libre de arancel de prendas de vestir bajo la subpartida 621210 (sostenes, corpiños), siempre y cuando el 75% costo total de la tela contenida provenga de los Estados Unidos. En el TLC no se establece este tipo de requisitos.

El Presidente de los Estados Unidos puede autorizar productos adicionales si no pueden ofrecerse en el mercado estadounidense.

Así, la ICC ampliada, si bien representa una ampliación considerable de los beneficios para las exportaciones de prendas de vestir y textiles a los Estados Unidos, todavía dista de ser una equiparación con el TLC. A julio del 2000, todavía no se había reglamentado la ley. Este reglamento será importante para definir con más desagregación las cuotas por productos, así como la distribución de las cuotas por países.

por ejemplo, los seis principales capítulos de exportación nacional –todos ellos relacionados con materias primas y productos agropecuarios– representaron 63.9% de las exportaciones nacionales, mientras que el valor y la participación de productos manufacturados no superó en ningún rubro a dos dígitos del Sistema Armonizado el 4% de las exportaciones nacionales (véase también el capítulo VI).

En contraste con el creciente superávit que obtuvieron las zonas francas, el resto de la economía se caracterizó por un creciente déficit comercial a partir de 1992, que superó los 4 500 millones de dólares en 1999 (véase el gráfico X-5).³⁶ Las importaciones de productos manufacturados han sido una de las principales fuentes del déficit comercial durante la década de los noventa, lo que tiene importantes implicaciones macroeconómicas (véase los capítulos I y II). Las causas de esta dinámica y de la penetración de importaciones se analizan detalladamente más adelante.

Además de las tendencias generales señaladas, es importante resaltar otros aspectos de la industria manufacturera en su conjunto y en particular de su comercio exterior. La República Dominicana, al contrario de la tendencia de América Latina en su conjunto, aumentó su cuota de mercado en las exportaciones a los países de la OCDE de 0.09% o menos durante la década de los ochenta hasta 0.12% a partir 1993. El cuadro VII-11 del compendio estadístico refleja que las exportaciones manufactureras que se definen como “estrellas nacientes” en la República Dominicana presentan una participación significativamente superior en 1996 que en países que pueden considerarse sus competidores, al tiempo que las actividades “en retirada” se encuentran en la situación opuesta. De los países seleccionados, la República Dominicana tiene el mayor porcentaje de actividades exportadoras bajo “estrellas nacientes” en 1996 (véase el cuadro X-2). Como se verá más abajo, esta situación es producto de su especialización comercial en productos manufacturados y particularmente en productos relacionados con la confección en zonas francas: las exportaciones manufactureras, como porcentaje del total exportado, aumentan de 24.47% en 1977 a 62.23% en 1990 y a 76.29% en 1996 (véase el cuadro VII-11 del compendio estadístico). Con la excepción de México, ninguno de los países latinoamericanos realizó un cambio de esta magnitud en la composición de sus exportaciones.

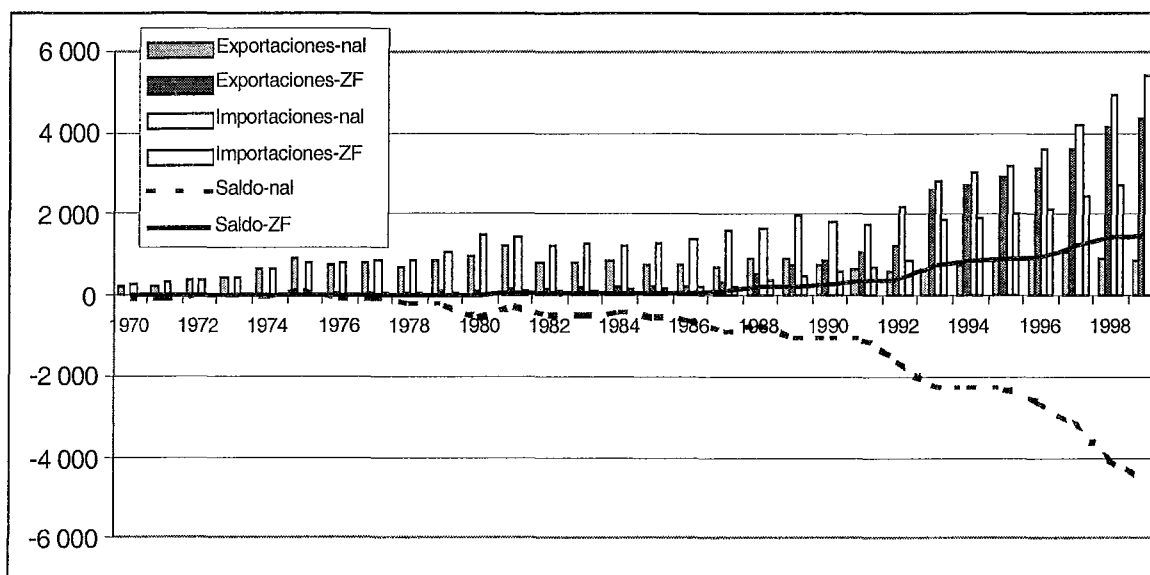
36. No fue posible obtener información de las importaciones desagregada por capítulos o por sector industrial, por lo que no se pudo calcular la balanza comercial de la industria manufacturera local. Las importaciones según su uso aumentaron a una tcapa de 11%, 10.4% y 14.7% para bienes de consumo, materias primas y bienes de capital, respectivamente, en 1993-1999.

Por su parte, la intensidad tecnológica del total de las exportaciones dominicanas también ha crecido desde la década de los ochenta,³⁷ los productos de tecnología mediana y alta han aumentado su participación en las exportaciones totales desde niveles cercanos a 3% durante la primera mitad de los ochenta hasta 13.9% en 1996 (véanse el cuadro VII-12 del compendio estadístico y el gráfico X-6). Estos niveles tecnológicos de las exportaciones dominicanas, aunque significativamente inferiores a los de Brasil y México, son superiores a los de países del MCCA. Estas tendencias reflejan importantes cambios en la estructura del comercio externo del país.³⁸

Gráfico X-5

ECONOMÍA LOCAL Y ZONAS FRANCAS: IMPORTACIONES, EXPORTACIONES Y SALDO, 1970-1999

(Millones de dólares)



Fuente: Cuadro VII-22 del compendio estadístico.

37. Los cálculos se realizaron a partir de los rubros de la CUCI, Rev. 2 a tres dígitos. Los rubros definidos como de tecnología media y alta se tomaron de Peres Núñez y Alcorta (1998).

38. Todavía existen pocos estudios sobre el nivel tecnológico de la industria manufacturera en su conjunto y sus retos pendientes. Entre ellos, el análisis de Buitelaar, Padilla y Urrutia (1999, pág. 150) de 10 empresas en zonas francas indica que, por el momento, la mayor parte de la investigación y el desarrollo de la maquinaria utilizada es limitada y se reduce a introducir cambios a los aditamentos o accesorios de las máquinas. No obstante, los procesos realizados en zonas francas también han llevado a un proceso de aprendizaje, tanto de capacitación como de métodos de control de calidad, que se ha transferido parcialmente a otras actividades locales.

De los 114 rubros de actividades manufactureras que se exportaron a la OCDE durante 1990-1996, los cinco principales según su cuota de mercado y peso en la estructura de exportaciones del país presentan una importante dinámica (véase el cuadro VII-13 del compendio estadístico). En su conjunto, esas cinco actividades aumentan su participación respecto del total exportado de 36.52% en 1990 a 48.6% en 1996. Tres de las cinco están directamente relacionadas con la exportación de productos de confección y con actividades de maquila, las cuales aumentan su participación de las exportaciones totales durante 1990-1996 en más de siete puntos porcentuales para alcanzar 35.7% de las mismas en 1996.

Los Estados Unidos han sido el principal destino de las exportaciones dominicanas en su conjunto –locales y de zonas francas–, particularmente para la industria de la confección (véase el capítulo VI). Esas exportaciones ³⁹ aumentaron de 686 millones de dólares en 1990 a 2 310 millones de dólares en

Cuadro X-2

**PAÍSES SELECCIONADOS: COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES
MANUFACTURERAS**

A LA OCDE PARA 1990-1996 a/

(Porcentaje de las exportaciones totales de 1996)

	Estrellas nacientes	Estrellas menguantes	Oportunidades perdidas	Retiradas
Países industrializados	43.43	3.42	3.60	27.12
Estados Unidos	42.96	10.77	8.31	17.44
América Latina	29.00	10.22	3.16	8.06
Argentina	3.34	11.46	1.81	4.48
Brasil	10.54	12.77	5.88	11.35
México	42.92	14.57	13.06	4.38
MCCA	31.11	9.39	2.69	1.40
República Dominicana	51.12	12.26	8.03	4.84
Otros				
República de Corea	51.19	11.54	15.31	13.31
China	36.47	18.54	20.93	9.15
Provincia china de Taiwán	53.37	6.22	20.28	11.36

Fuente: CEPAL, CANPLUS.

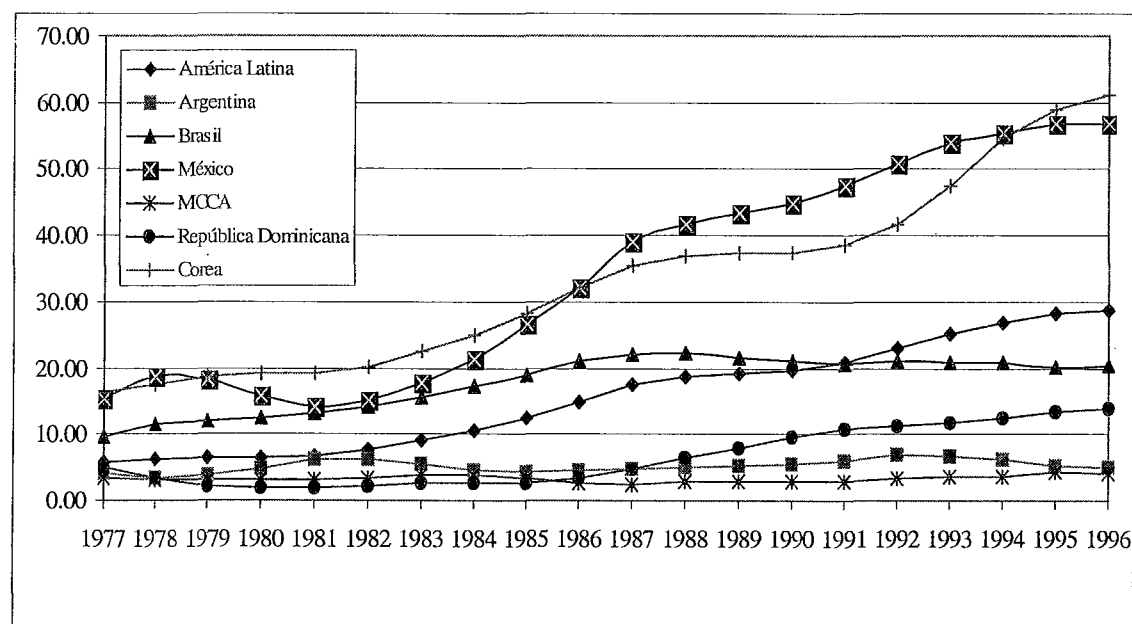
a/ Las exportaciones de los respectivos rubros no suma 100 debido a que se relacionan las exportaciones manufactureras sobre las exportaciones totales.

39. La industria de la confección se define como los capítulos 61 y 62 del Sistema Armonizado.

1998, con una tasa de crecimiento promedio anual de 16.4% para el período. No obstante esta dinámica, el ritmo de crecimiento de las exportaciones de confección ha sido menor después de 1993. Si se compara la dinámica exportadora de la República Dominicana con sus principales competidores latinoamericanos, todos los países centroamericanos, excepto Costa Rica, presentan una tcap superior para 1990-1998 (véase el cuadro X-3 y los cuadros VII-14, VII-15 y VII-16 del compendio estadístico). Así, la demanda de política comercial de la República Dominicana durante los noventa en torno a la “paridad TLC” con los Estados Unidos sigue vigente, a pesar de los beneficios otorgados en la ampliación de la ICC incluso en los capítulos vinculados a prendas de vestir y textiles.

Gráfico X-6

EXPORTACIONES DE NIVEL TECNOLÓGICO ALTO Y MEDIO, 1977-1996
(Porcentaje de las exportaciones totales a la OCDE)



Fuente: Cuadro VII-12 del compendio estadístico.

Cuadro X-3

**ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES DE CONFECCIÓN DESDE
SUS PRINCIPALES PROVEEDORES
(Tasas de crecimiento)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1990-1998
Total	9.0	8.6	5.1	17.7	11.5	10.1
México	35.7	55.6	34.7	40.1	27.8	34.1
Centroamérica	23.9	33.5	19.7	34.3	9.6	28.8
Costa Rica	5.4	10.9	-7.2	20.6	-2.8	10.2
El Salvador	58.4	46.5	23.8	45.9	11.2	46.9
Guatemala	8.4	15.2	16.8	20.8	18.0	25.0
Honduras	27.5	43.8	33.0	36.0	12.8	42.4
Nicaragua	161.0	158.9	92.2	28.0	27.5	-
República Dominicana	12.5	10.4	1.3	27.3	5.5	16.4
RAE Hong Kong	9.7	-1.5	-7.8	1.1	12.0	1.8
China	-4.0	-8.5	8.0	19.4	-5.5	7.4
Provincia china de Taiwán	-2.4	-5.2	-4.8	6.7	2.6	-1.5
Resto	11.0	10.2	2.3	14.0	14.0	9.6

Fuente: Cuadro VII-15 del compendio estadístico.

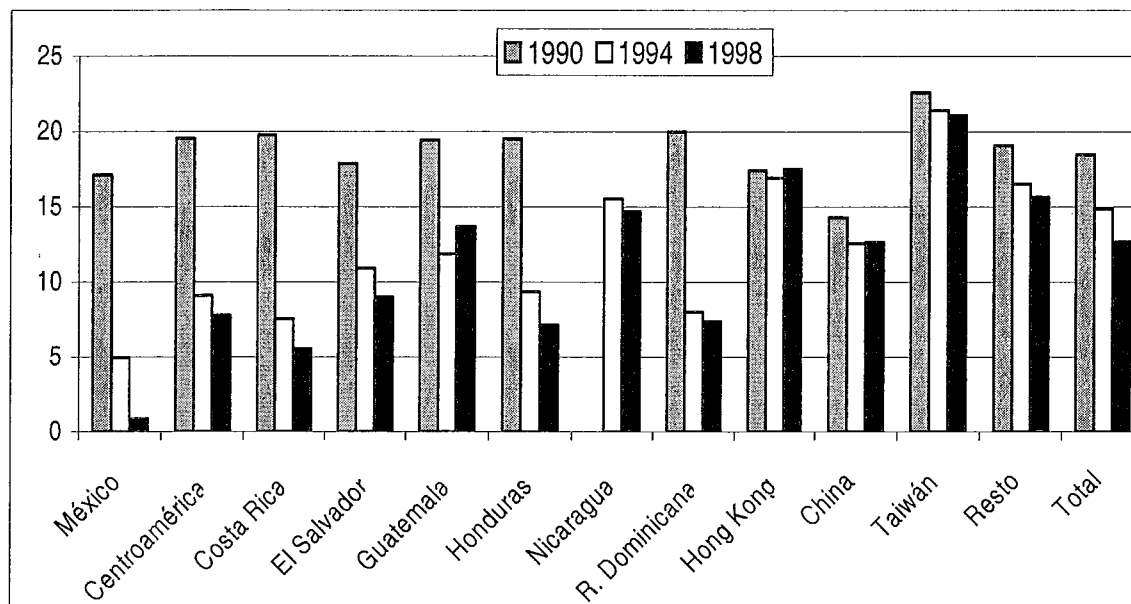
El acceso de las exportaciones dominicanas a los Estados Unidos se da en condiciones más desfavorables no sólo que las de México, sino también que las de sus competidores centroamericanos. Como se refleja en el gráfico X-7, las tasas que gravan estas exportaciones a los Estados Unidos disminuyeron de 20.01% en 1990 a 7.39% en 1998. Si bien la República Dominicana se benefició mucho más de la reducción arancelaria que el total de las importaciones estadounidenses de confección para el período, sigue pagando una tasa arancelaria significativamente mayor que la que pagan, por ejemplo, las exportaciones mexicanas y ligeramente superiores a los gravámenes a Costa Rica y Honduras en 1998.

Una serie de variables explican este desempeño del sector manufacturero en su conjunto en materia de crecimiento, empleo y comercio exterior durante la década de los noventa. Por una parte, durante esa década perduraron las condiciones que desfavorecen al sector manufacturero local y en especial “los sesgos en contra de la actividad exportadora”.⁴⁰

40. Véase AIRD (1996, pág. 14). Un tema fundamental, que fue tratado en el capítulo V, es la obligatoriedad de vender al Banco Central las divisas generadas por exportaciones en prácticamente todas las actividades, excepto las zonas francas. Dado el diferencial con el tipo de cambio de mercado, esto implicaba un desincentivo importante para estas actividades exportadoras. Sin embargo, en 1991-1992 este canje forzoso fue prácticamente abolido en lo que concierne al sector manufacturero. Sin embargo, aún en el año 2000 subsiste la comisión cambiaria que impone un “recargo cambiario” de 5% en la actualidad a la compra de divisas, lo cual implica un costo adicional considerable para los importadores de maquinaria y equipo.

Gráfico X-7

ESTADOS UNIDOS: TASAS ARANCELARIAS PAGADAS POR SUS PRINCIPALES PROVEEDORES DE CONFECCIÓN (1990-1998) a/



Fuente: Cuadro VII-18 del compendio estadístico.

a/ Se refiere a los capítulos 61 y 62 del Sistema Armonizado.

El financiamiento al sector privado otorgado por la banca comercial cayó en términos del PIB en forma importante desde la década de los ochenta y no se recuperó en la década de los noventa. Mientras que los préstamos a la economía en su conjunto aumentaron en más de 7 puntos porcentuales del PIB durante 1990-1998 —particularmente como resultado del financiamiento concedido al comercio—, los préstamos otorgados a la industria manufacturera en su conjunto disminuyeron de niveles superiores a 7% del PIB en la década de los setenta a 4.4% en 1990 y a 3.1% en 1998 (véase el gráfico X-8). Esta caída se relaciona con las reformas financieras llevadas a cabo durante la década de los noventa y las altas tasas de interés reales (véase el capítulo V).

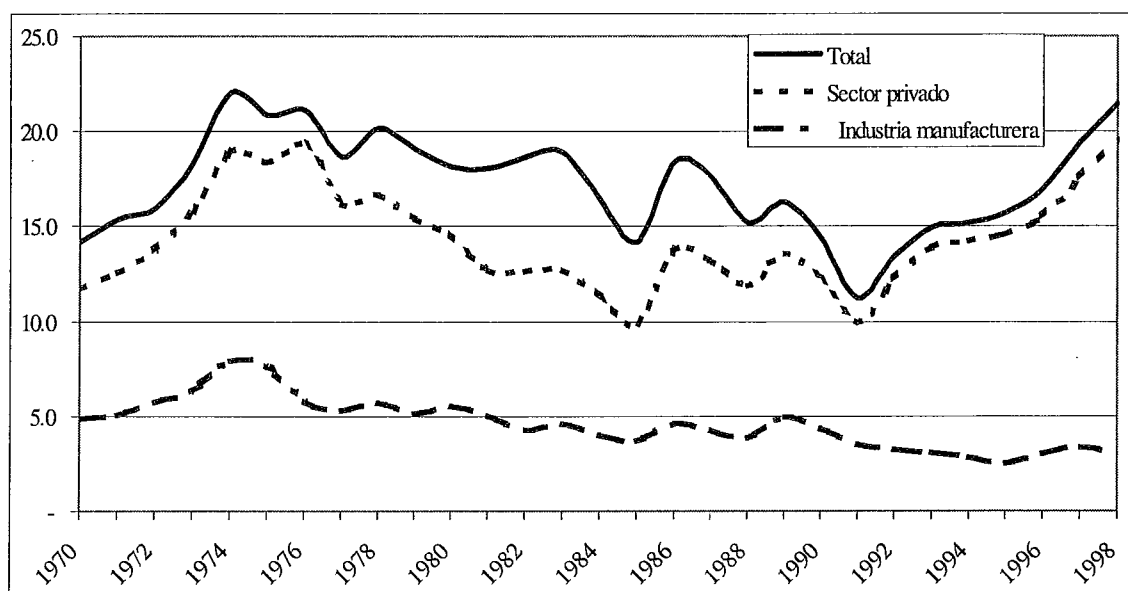
La tendencia a la apreciación del tipo de cambio durante la segunda mitad de la década de los noventa —después de devaluaciones que favorecieron las exportaciones de la industria manufacturera y las zonas francas⁴¹— afectó negativamente a las exportaciones de la industria manufacturera local.⁴² Aunque no existen estudios específicos al respecto, el efecto en las actividades en las zonas francas también ha sido negativo, y ha afectado más al costo de la mano de obra y otros insumos y servicios requeridos dentro del país. De igual forma, durante esa década se supri-

41. Véase Vicens (1998), pág. 87 y ss.

42. Al respecto, véase también el capítulo V.

mió la mayor parte de las subvenciones a la producción y de las concesiones fiscales al sector industrial.⁴³

Gráfico X-8
PRÉSTAMOS CONCEDIDOS POR LA BANCA COMERCIAL
(Porcentajes del PIB)



FUENTE: CAPÍTULO V.

Además de los aspectos anteriores, cabe resaltar que existen cuellos de botella en el sector manufacturero. Si bien el servicio de energía eléctrica ha mejorado durante la década de los noventa, todavía persisten cortes y limitaciones que afectan considerablemente a la industria y a la economía en su conjunto.⁴⁴ La importación de generadores de pequeña potencia por parte de los industriales para la autogeneración de energía eléctrica aumentó los costos de producción y de entrada a sus actividades.

Existe también consenso en torno a la necesidad de mejorar significativamente la infraestructura que utiliza la industria local, y en especial de las carreteras alrededor de Santo Domingo y en el resto del país. La carencia de infraestructura adecuada aumenta los tiempos de producción y los costos de transporte.

43. Véase OMC (1996).

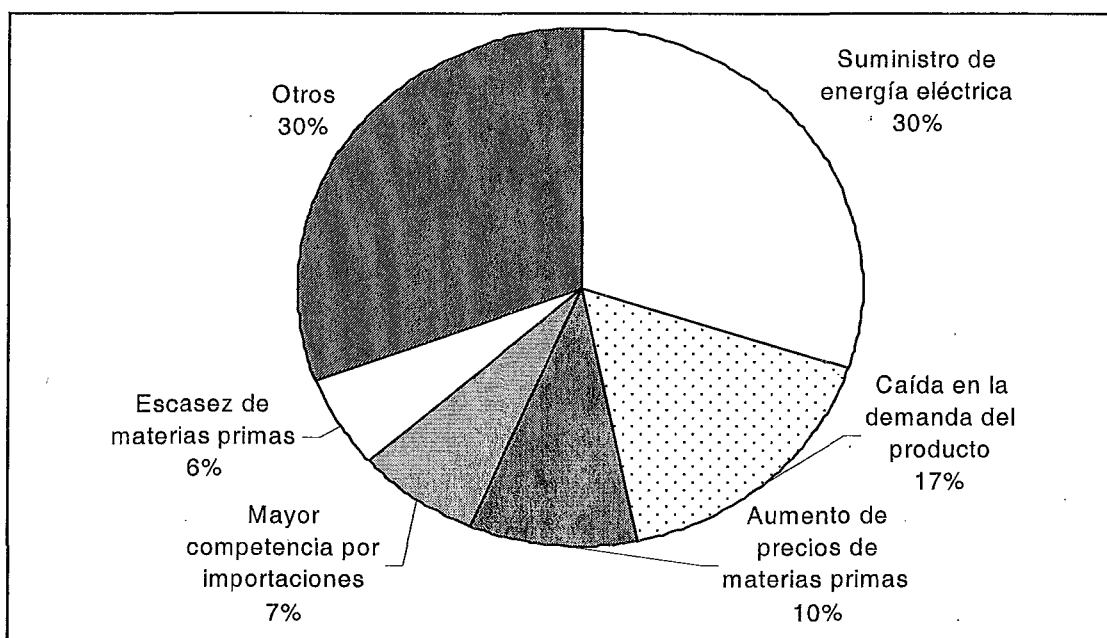
44. Tal como se establece en el capítulo XI, las pérdidas de la producción debidas a las fallas en el suministro de electricidad se calculan en hasta 3.3% del PIB en 1988. Los estudios del CEDOPEX muestran que los empresarios de los sectores de muebles y textiles piensan que las fallas y el costo de la energía eléctrica son el segundo problema más importante que tuvieron durante 1999 (CEDOPEX, 1999).

Estas limitaciones también coinciden con las encuestas nacionales de opinión empresarial del sector manufacturero realizadas por el Banco Central de la República Dominicana, excluyendo las zonas francas. Si bien existen diferencias entre las principales limitaciones mencionadas por los empresarios manufactureros locales desde 1995, el gráfico X-9 refleja, en 1999, una serie de trabas que se han mencionado desde los inicios de la encuesta.

Gráfico X-9

**PRINCIPALES FACTORES QUE AFECTARON
A LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA**

(Julio-septiembre de 1999)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana (1999).

Por último, la industria manufacturera y las zonas francas también han resultado afectadas por el bajo nivel de la capacitación de la fuerza de trabajo, lo que se refleja en un déficit de técnicos y personal de nivel medio en las empresas.

2. Fuentes de crecimiento de la industria manufacturera local

Dado que el sector manufacturero local no tuvo una orientación exportadora durante la década de los noventa, surge la pregunta de cuáles fueron las principales fuentes de su crecimiento durante el período. Sin embargo, con base en entrevistas y en la bibliografía existente, es posible sugerir que el crecimiento de la industria manufacturera local –con una tasa promedio anual de 5.3% en 1990-1999– fue

resultado primordial de la demanda interna y de su capacidad para satisfacerla en sectores específicos, particularmente en las actividades relacionadas con el turismo, la construcción y las zonas francas. El crecimiento de la manufactura local también ha tenido efectos significativos en la generación de empleo y en la demanda indirecta al sector manufacturero, por el incremento del consumo asociado al aumento de la masa salarial.

El turismo es probablemente la principal actividad económica con la que se articuló la industria manufacturera local durante la década de los noventa. El capítulo XII resalta las características generales de esta actividad durante la década.⁴⁵ En 1991 sólo 12.2% de la oferta del sector turismo –es decir, considerando el conjunto de establecimientos dedicados principalmente al suministro de bienes y servicios a turistas– era de origen importado. Con respecto a la articulación con la economía en general y la manufactura local, destaca que la oferta del sector representó 8% de la oferta total de la economía en 1991, del cual un 85% correspondió a la producción nacional de bienes y servicios destinada al turismo receptor y doméstico. Además, actividades con fuerte integración con la economía local, como hoteles y similares, y restaurantes, bares y similares, representaron 68% del PIB del sector en 1991.

La importancia de la demanda que generó el turismo a los restantes sectores de la economía en 1991 –11.6% para la economía en su conjunto– varía entre 6% para el sector agropecuario y 25.1% para el sector servicios. En el caso de la industria representa 5% de la demanda total. Sin embargo, en una serie de actividades específicas, como la elaboración de bebidas y producción del tabaco, otras industrias manufactureras y refinación de petróleo, la demanda del sector turístico es superior a 7%. Por el contrario, en la fabricación de textiles y de productos de cuero y calzado, la demanda generada es de apenas 1.1% (véase el gráfico X-10). El gasto de consumo final de los turistas se ha incrementado en los rubros de alimentos, bebidas y tabaco, así como alojamiento, y representó 66.24% del gasto de consumo final total del sector en 1996.⁴⁶

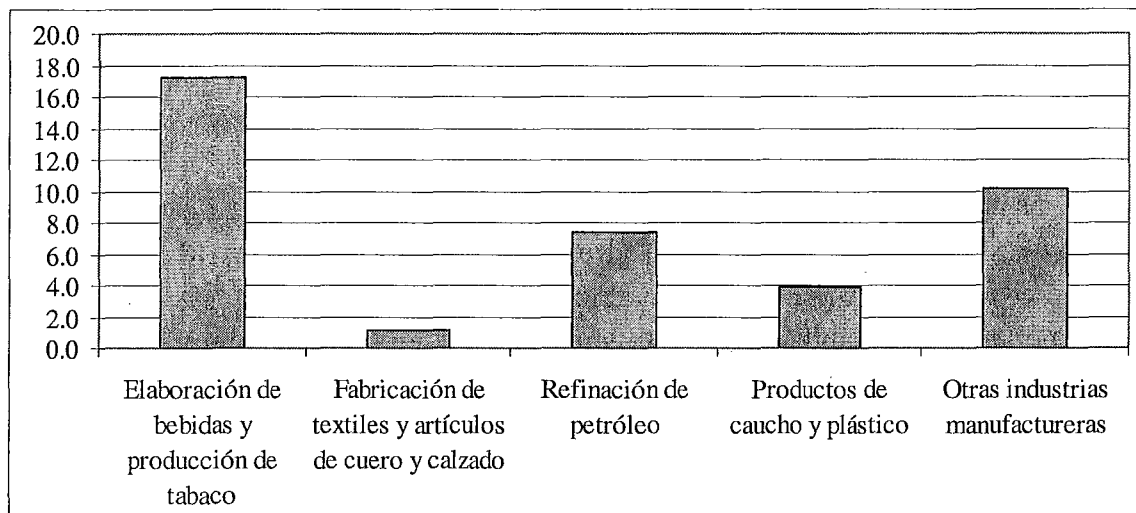
Desde esta perspectiva y considerando el impacto de la dinámica industrial, el turismo ha generado una importante y creciente demanda orientada hacia la economía dominicana en su conjunto y hacia la industria manufacturera local. Ante la baja participación de las importaciones en la oferta del sector, sectores como la construcción y la industria manufacturera local se han beneficiado con el aumento de la demanda en rubros como alimentos y bebidas, muebles, detergentes, pinturas,

45. La información presentada sobre el turismo proviene de BCRD (1996, 1998), a menos que se indique lo contrario.

46. Véase SRI International (1997), pág. 59.

Gráfico X-10

**DEMANDA GENERADA POR EL SECTOR TURISMO COMO PORCENTAJE
DE LA DEMANDA TOTAL DE SECTORES SELECCIONADOS, 1991**



Fuente: BCRD (1998).

productos químicos, plásticos, productos de papel, jabones, productos de imprenta y otras manufacturas ligeras, mientras que la influencia sobre la oferta nacional de la industria de la confección, lencería (sábanas, toallas y servilletas), vajillas (platos, vasos y tazas), cubiertos, equipos electrónicos, eléctricos y de comunicaciones ha sido menos importante (véase el recuadro X-5).⁴⁷ Dadas las características del turismo en la República Dominicana —en una alta proporción de paquetes *all inclusive*—, la mayor parte de los encadenamientos del sector con otras actividades dependen de la política de compras de los hoteles y *resorts*.

Por último, el turismo también genera una importante demanda a través de los salarios pagados a sus trabajadores.⁴⁸ En la actualidad, el sector en su conjunto representa 20% del consumo total de la economía y ocupa 8% de la población económicamente activa (véase el capítulo XII). Esto también repercute en el sector manufacturero local.

La industria de la construcción, con una tcapa de 11% como porcentaje del PIB en 1990-1999, muy por encima del desempeño total de la economía y del sector manufacturero, también ha sido una fuente de demanda considerable para ciertos segmentos de la manufactura local. La construcción pública y privada, in-

47. Esto no se debe sólo a la cantidad, calidad, precios y el “justo a tiempo” requeridos por el sector turismo. La industria de la confección —nacional y establecida en zonas francas— podría proveer a la demanda del turismo. Sin embargo, aunque se trata de productos homogéneos (batas, toallas, manteles, etc.), en la mayoría de los casos las empresas de las zonas francas trabajan con otros parámetros de cantidad y particularmente de distribución.

48. Casi la totalidad del personal en el sector turismo —más de 99% (SRI International, 1997, pág. 62)— es dominicano (ibídem, pág. 62).

cluyendo turismo, zonas francas y construcción residencial, también han generado una demanda cuantiosa. Aunque no existen estudios detallados sobre la cantidad y el valor de la misma, materiales como cemento, vidrio, madera, plásticos, pinturas y diferentes productos químicos se han beneficiado del dinamismo de la industria constructora. Como se señaló anteriormente, las varillas han sido el producto manufacturado con mejor desempeño en 1990-1999, y también había sido positivo para otros productos, como pinturas y cemento (véase el cuadro VII-4 del compendio estadístico).

Las actividades de las zonas francas han sido la tercera fuente de crecimiento del sector manufacturero local, tanto a través de vínculos directos en sectores específicos, como por la masa de remuneraciones y salarios que pagan. Las zonas francas generan una demanda directa, aunque reducida, en sectores como la construc-

Recuadro X-5

PRINCIPALES ARTICULACIONES DEL SECTOR TURISMO

Según un estudio de 16 hoteles y grupos hoteleros que representan alrededor de 18% de las habitaciones disponibles y un total de 6 082 empleados en 1997, SRI International llega a las siguientes conclusiones respecto de los vínculos del turismo con otras actividades económicas en la República Dominicana:

1. Durante la fase de construcción en la industria turística, la mayor parte de los servicios y materiales se compran localmente, aunque la maquinaria es importada en su totalidad.
2. En la fase inicial de equipamiento, sólo se adquieren en el país muebles y mobiliario, mientras que todos los equipos eléctricos y electrónicos son importados, incluyendo los de cocina, lavandería y oficina.
3. Los servicios posteriores de mantenimiento a la construcción y equipo pudieran vincularse con la economía local, aunque la gran escala requerida genera limitaciones.
4. Entre 90% y 100% de alimentos y bebidas se compra en el país.
5. No obstante la demanda del sector en productos de lencería, textiles, vajillas y cubiertos, entre otros, la mayor parte de estos productos es importada, con la excepción de los hoteles de menor tamaño que realizan parte de sus compras localmente. Los tiempos de entrega, precios, calidad y cantidad son los principales argumentos para no comprar en el país.
6. Equipos de telecomunicaciones, productos eléctricos y electrónicos, equipos de cocina, lavandería y deportivos son casi exclusivamente importados, en muchos de los casos también ante la falta de fabricantes locales.
7. Los productos químicos, por ejemplo de limpieza, requeridos en estas empresas –con un alto grado de materias primas importadas– por lo general se compran localmente.

Se estima que hay numerosos proveedores potenciales en el mercado local para la reposición y mantenimiento de la construcción, equipo eléctrico y electrónico, de lavandería y cocina, aunque la calidad y las economías de escala también representan retos considerables. En general, los resultados de SRI International señalan que algunos proveedores locales se han sabido ubicar en actividades del sector turismo en las que no existe competencia por parte de importaciones, particularmente en el caso de servicios. Sin embargo, en rubros específicos como alimentos y bebidas, muebles y mobiliario, entre otros, las empresas locales han realizado importantes esfuerzos para lograr los estándares requeridos. La desorganización, fragmentación y el pequeño tamaño de los proveedores también son causas relevantes para comprender las oportunidades perdidas de integración.

Fuente: SRI International (1997).

ción y productos relacionados, alimentos y bebidas, así como envases (de cartón, vidrio, plástico), plásticos, productos químicos y otras manufacturas ligeras, además de un número importante de servicios (de transporte, mantenimiento, financieros, etc.). Por otra parte, las zonas francas, con 191 100 trabajadores en 1999 –cuyos salarios semanales promedio varían entre 1 587 y 701 pesos para técnicos y obreros, respectivamente–, crean una demanda considerable en el mercado doméstico que afecta positivamente a la manufactura local.

Conclusiones y recomendaciones

Hasta la década de los ochenta, la industria manufacturera local fue favorecida por políticas arancelarias y fiscales proteccionistas y discrecionales. A partir de entonces se han producido cambios que a su vez han impuesto modificaciones a las empresas manufactureras locales. Pareciera ser que el principal determinante del desempeño de la manufactura nacional en la década de los noventa ha sido el dinamismo de ciertos rubros de la economía interna y no necesariamente las políticas orientadas hacia estas actividades. Hay que tener en cuenta que las políticas de apoyo a las zonas francas, y en concreto su tratamiento arancelario y fiscal, se han mantenido desde sus inicios en la década de los sesenta, contando además con un marco legal único desde 1990.

El crecimiento económico agregado ha repercutido positivamente en varios segmentos de la industria manufacturera local. Por otra parte, efectos contrarios surgen de las limitaciones del sistema financiero –altas tasas de interés real y caída del financiamiento al sector manufacturero por los bancos comerciales en términos del PIB– y de la apreciación del tipo de cambio que afectó a exportadores tradicionales y manufactureros. Adicionalmente, han estado presentes obstáculos de orden sectorial y microeconómico, como infraestructura deficiente, generación eléctrica poco confiable y carencias en la capacitación del personal. Desde esta perspectiva, las políticas orientadas hacia el sector manufacturero (PROMIPYME, INDOTEC, DEFINPRO y FondoMicro, entre otros) no han logrado generar nuevos senderos de especialización y competitividad, aunque hayan mitigado los efectos del ajuste a la competencia externa.

Si bien el crecimiento del sector manufacturero en su conjunto durante la década de los noventa fue elevado, las condiciones actuales de la industria manufacturera local y de las zonas francas dejan entrever una serie de retos a mediano y largo plazo que demandan nuevos consensos, políticas y estrategias por parte de las empresas, las asociaciones del sector privado y el gobierno.

Independientemente del éxito logrado hasta ahora por las zonas francas, parece ser que se ha alcanzado un punto de saturación en actividades relacionadas

con la confección. Si bien las zonas francas continuarán teniendo un papel crucial en la balanza de pagos y en el empleo total, también surgen tendencias que han repercutido negativamente en su dinámica durante los noventa. Salarios altos en comparación con competidores latinoamericanos y asiáticos, nuevas formas de organización industrial, desventajas arancelarias con respecto a México y otros competidores en el mercado estadounidense, la posible incorporación de China a estos procesos, y la incertidumbre en torno a los beneficios fiscales en el contexto de los acuerdos con la OMC, son los principales factores que afectarán a estas actividades en el mediano plazo. La reciente diversificación de las exportaciones de las zonas francas –también denominadas “de segunda generación” en actividades como la electrónica y servicios múltiples– reflejan la búsqueda de nuevos patrones de especialización, aunque estas actividades seguramente no podrán alcanzar dimensiones similares a la confección en el mediano plazo. Es también importante señalar que la reciente aprobación de la ICC ampliada puede tener un efecto positivo en las exportaciones de prendas de vestir y textiles a los Estados Unidos, pero no necesariamente facilitará la diversificación en estas actividades.

Por otra parte, un segmento de la industria manufacturera local –en su mayoría resultado de las empresas creadas durante la sustitución de importaciones– se ha integrado al crecimiento de la demanda derivada del turismo, la construcción y las zonas francas. Si se mantiene la dinámica de sus fuentes de crecimiento, es de esperar que continúen creciendo, aunque con un alto grado de dependencia de insumos importados. El resto de las manufacturas que no han podido integrarse a las mismas fuentes de crecimiento, particularmente las empresas de menor tamaño, posiblemente enfrenten condiciones cada vez más difíciles en el futuro inmediato. Tanto la competencia de las importaciones como las desventajas que sufren –falta de financiamiento, estándares de calidad, tecnologías y canales de distribución, baja utilización de la capacidad instalada– pueden provocar que la industria local continúe perdiendo peso en la economía.

Ante condiciones internas y externas semejantes a las de la década de los noventa, las evoluciones dispares de la industria manufacturera local y las actividades de zonas francas pueden llevar a un aumento de la heterogeneidad industrial. Independientemente de estos procesos internos, las tendencias de los noventa han generado un alto dinamismo en las importaciones y un creciente déficit comercial que, de continuar, generará problemas de sostenibilidad de la tasa de crecimiento de la economía. La dicotomía de una economía pequeña como la dominicana, ante los efectos del proceso de globalización y sus repercusiones en las economías de escala de sus actividades, y su integración al mercado mundial en procesos de creciente valor agregado, se convierte en una encrucijada que estará presente a la hora de tomar cualquier decisión en el futuro.

Desde esta perspectiva es indispensable alcanzar un consenso entre los sectores privado y público para desarrollar estrategias empresariales y políticas públicas y privadas que permitan hacer frente a los desafíos del sector industrial a mediano y largo plazo. Aunque los sectores dinámicos de la economía sean capaces de absorber la fuerza de trabajo desplazada de otras actividades, se requerirán medidas y recursos para orientar y facilitar los ajustes.

A partir de ese tipo de estrategia, habría que encarar una serie de desafíos. Por una parte, se debe reconocer explícitamente que los problemas del sector manufacturero local tienen serias implicaciones macroeconómicas, concretamente en materia de balanza comercial, cuenta corriente de la balanza de pagos y crecimiento sostenible. Por otra, habrá que fortalecer los encadenamientos de la industria con el turismo, la construcción y las zonas francas, y crear otros nuevos hasta construir una estructura manufacturera local más dinámica y estable. Dadas las condiciones del sector industrial, la especialización de la industria manufacturera local en procesos de transformación ligeros parecieran ser los indicados ante la estructura existente de la demanda. Dichos procesos requerirían inversiones cuantiosas y apoyos para cerrar las brechas creadas respecto de las actividades dinámicas en el país y el exterior, como se mostró al analizar sectores específicos.

El análisis en el tercer apartado de este capítulo señala que, a causa de la estructura industrial desde la sustitución de las importaciones, la industria manufacturera en su conjunto ha sido capaz de integrarse a segmentos dinámicos de la economía dominicana durante los noventa. El fortalecimiento de este proceso en actividades de transformación ligera como alimentos y bebidas, ciertos nichos de productos textiles y prendas de vestir, así como productos de caucho y plástico y productos químicos vinculados al turismo, la construcción y las zonas francas, pero también al mercado interno, pudieran fortalecer la industria manufacturera en su conjunto y particularmente la local en el mediano plazo.

Es indispensable, por lo tanto, incrementar las acciones encaminadas a impulsar la competitividad industrial. A pesar de los programas ejecutados durante los noventa, el efecto sobre la estructura productiva ha sido menor; la instrumentación ha sido débil por los escasos recursos humanos y financieros que se les asignó. En ese contexto, la nueva administración debería encarar con decisión tres líneas de acción.

Primero, no tardar demasiado tiempo en diseñar un nuevo programa industrial o de competitividad. Las bases analíticas de Manufactura 2005 y el PNC son más que suficientes como guías para la acción, si existe voluntad política de asignar recursos humanos y financieros a los mismos.

Segundo, la experiencia reciente de Manufactura 2005 y la no tan reciente del Plan de Reestructuración Industrial de 1990-1992 muestran el riesgo de supedi-

tar la marcha de programas a la obtención de recursos financieros internacionales. Al no concretarse esos recursos, estos programas de buena calidad técnica perdieron presencia en el escenario político y empresarial. En la actualidad, cuando se ha superado la angustiosa falta de divisas de comienzos de los noventa, el gobierno y el sector privado deben analizar críticamente los planes que han diseñado y elegir un conjunto pequeño de acciones que puedan poner en marcha en el corto plazo, identificando siempre qué se puede hacer con los recursos humanos y financieros disponibles. Si hay acceso a recursos externos, es obvio que habrá que utilizarlos. Por lo demás, el bajo nivel de la deuda externa y los avances endógenos en materia de productividad y normatividad facilitarán la afluencia futura de fondos foráneos.

Tercero, poner en marcha lo antes posible acciones fáciles de implementar y de bajo costo, entre las que se debe dar prioridad a la continuidad y profundización de iniciativas que ya están en marcha. Ejemplo de ello son el programa de apoyo al financiamiento a las empresas de menor tamaño o el Parque Cibernético. La discontinuidad tendría efectos negativos en la credibilidad de sus acciones futuras y en la mejora de la eficiencia y la competitividad industriales.

Además, se deben destacar otros temas estratégicos que requerirán respuesta a corto y mediano plazo en forma conjunta por parte de los sectores privado y público.

El tratamiento arancelario y fiscal favorable a las zonas francas ha provocado la aparición de una serie de disyuntivas para el resto de las actividades económicas, incluyendo las resultantes en torno a la reforma arancelaria propuesta en 1998 y su impacto fiscal. Si bien hasta la década de los ochenta se justificó la promoción exportadora –y su sacrificio fiscal– vía zonas francas ante sesgos antiexportadores generalizados, en la actualidad la discriminación arancelaria y fiscal en contra del resto de las actividades económicas es más problemática y ha generado presiones negativas sobre las actividades económicas locales, concretamente en la industria manufacturera. La equiparación fiscal de las actividades económicas establecidas en la República Dominicana y las zonas francas es un tema que requiere solución. Se presentan al menos dos opciones extremas al respecto: la adopción del régimen fiscal de las actividades nacionales por parte de las zonas francas –probablemente con efectos negativos en flujos de inversión extranjera y el establecimiento de nuevas empresas– o, por el contrario, la ampliación de los beneficios fiscales de las zonas francas al resto del país, seguramente con consecuencias de peso en los ingresos fiscales.

El apoyo a actividades estratégicas de la industria manufacturera que han podido sobrellevar los cambios durante la década de los noventa también se presenta como un tema relevante. El fomento a la diversificación en las zonas francas, además de sectores e industrias locales que han logrado una importante reconversión

productiva durante la década de los noventa, pudiera ser fortalecido mediante programas de reconversión que incluyeran aspectos tecnológicos, financieros y comerciales, entre otros. Los esquemas competitivos de financiamiento son también un elemento importante, dado el limitado acceso del sector manufacturero al crédito de la banca comercial. De no hacerse así, estos nuevos procesos industriales podrían malograrse.

Por último, es necesario crear infraestructura y mejorar sustancialmente la que ya existe. La comunicación terrestre y la generación y distribución de energía eléctrica, entre otros, todavía requieren mejoras considerables. De igual forma, el apoyo a la capacitación del personal de la industria manufacturera, a pesar de los reconocidos avances en el tema, necesitan también un perfeccionamiento sustancial.

En suma, la industria manufacturera local y la de las zonas francas podrán mantener su contribución positiva al crecimiento económico, tal y como sucedió en décadas anteriores. La capacidad de crecimiento de estos sectores es grande, como se ha demostrado, y tienen una gran flexibilidad para articularse con el resto de la economía. Si no se facilita y consolida esa articulación industrial, el dinamismo de los sectores líderes podría llegar a convertirse en fuente de polarización e inestabilidad para el conjunto de la economía.

Bibliografía

AIRD (Asociación de Industrias de la República Dominicana) (1998), "La industria del calzado", *Industrial*, tercera edición, págs. 6-7.

_____ (1996), *Manufactura 2005: Plan estratégico de acción*, República Dominicana.

Alemaný Diná, Nassim J. (1999), "Es necesario que el tipo del arancel máximo sea de un 20%", *Industrial*, primera edición, págs. 4-6.

Banco Mundial (1999), *Dominican Republic. Social and Structural Policy Review*, Volume II, Technical Papers, Washington, D. C.

BCRD (Banco Central de la República Dominicana) (1999), *Encuesta opinión empresarial al sector manufacturero*, Trimestre julio-septiembre 1999, Santo Domingo.

_____ (1998), *Cuenta satélite de turismo de la República Dominicana (CSTRD)*, Santo Domingo.

_____ (1996), *Experiencia de la República Dominicana en la implementación de la cuenta corriente satélite de turismo. Año 1991*, Santo Domingo.

_____ (1995), *Ley de Inversión Extranjera No. 16-95 del 20 de noviembre de 1995 y su Reglamento de Aplicación*, Santo Domingo.

Buitelaar, Rudolf, Ramón Padilla y Ruth Urrutia (1999), "Centroamérica, México y República Dominicana: Maquila y transformación productiva", *Cuadernos de la CEPAL* 85, págs. 1-190.

Ceará Hatton, Miguel (1990), *Tendencias estructurales y coyuntura de la economía dominicana 1968-1983*, Centro de Investigación Económica, Inc., República Dominicana.

CEDOPEX (Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones) (2000), *Estudio de la oferta exportable de la República Dominicana. Sector calzados y artículos de piel*. CEDOPEX, Santo Domingo.

_____ (1999), *Estudio de la oferta exportable de la República Dominicana. Sectores muebles y artículos mobiliarios y manufactura textil*, Santo Domingo.

_____ (1997), *Integración de la República Dominicana al Mercado Común Centroamericano (MCCA)*, Santo Domingo.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), «La inversión extranjera en América Latina y el Caribe», CEPAL, Santiago de Chile.

Dauhajre, Andrés (1994), *Sesgo anti-exportador y promoción de las exportaciones*, Banco Central de la República Dominicana, Santo Domingo.

Dauhajre, Andrés y R. Mena (1994), *Apertura comercial y protección efectiva en la República Dominicana*. Fundación Economía y Desarrollo, Santo Domingo, mimeo.

Dauhajre, Andrés (hijo), Jaime Aristy Escuder, Elizabeth Riley de Dauhajre, Rita Mena Peguero, Sarah Feliz, Héctor Guiliani Cury y Julio de Castro (1996), *El Programa. Programa macroeconómico de mediano plazo para la República Dominicana: 1996-2000*, Fundación Economía y Desarrollo, República Dominicana.

DEFINPRO (Departamento de Desarrollo y Financiamiento de Proyectos, Banco Central de la República Dominicana) (2000), *¿Qué es el DEFINPRO?*, República Dominicana.

Dore Cabral, Carlos y Esther Hernández Mediana (coord.) (1998), *La voluntad de la nación. Propuestas aprobadas en la primera etapa del diálogo nacional*, Editora Alfa & Omega, Santo Domingo.

EIU (The Economist Intelligence Unit) (1999), *Country Report, Dominican Republic, Haiti, Puerto Rico*, 4th Quarter 1999, Reino Unido.

FED (Fundación Economía y Desarrollo, Inc.) (1993), *Privatización de empresas públicas y redimensionamiento del estado en la República Dominicana*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE), Santo Domingo.

Fernández Reyna, Leonel (1997), "Palabras pronunciadas por el Excelentísimo Señor Presidente de la República Dominicana, Dr. Leonel Fernández Reyna", en Gutiérrez, William (edit.) (1997), *Memorias Seminario "Desarrollo industrial en la República Dominicana: en ruta al tercer milenio"*, Banco Central-Indotec/Secretaría de Estado de Industria/ONAPLAN, Santo Domingo, págs. 25-35.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (1999), "Dominican Republic: Selected Issues", *IMF Staff Country Report 99/117*.

FUNDAPEC (Fundación APEC de Crédito Educativo, Inc.) (1997), *Memorias 30 Aniversario 1967-1997*, República Dominicana.

Gutiérrez, William (edit.) (1997), *Memorias Seminario Desarrollo industrial en la República Dominicana: en ruta al tercer milenio*, Banco Central-INDOTEC, Secretaría de Estado de Industria y Comercio y ONAPLAN, Santo Domingo.

Kaplinsky, Raphael (1993), *Export Processing Zones in the Dominican Republic: Transforming Manufactures into Commodities*, *World Development* 21 (11), págs. 1851-1865.

Klak, Thomas (edit.) (1998), *Globalization and Neoliberalism, The Caribbean Context*, Rowman & Littlefield, Maryland.

Lizardo, Magdalena y Rolando Guzmán (1999), *La reforma arancelaria: elementos para su racionalización*, mimeo.

Martí Gutiérrez, Adolfo (1997), *Instrumental para el estudio de la Economía Dominicana*, Base de datos (1947-1995), Editora Búho, República Dominicana.

Mortimore, Michael (1999), "Industrialización a base de confecciones en la cuenca del Caribe: ¿un tejido raído?", *Revista de la CEPAL* 67, págs. 113-133.

_____ (1998), "Corporate Strategies and Regional Integration Schemes Involving Developing Countries: the NAFTA and MERCOSUR automobile Industries", *Science, Technology and Development* 16(2).

Moya Pons, Frank (1992), *Empresarios en conflicto*, Políticas de industrialización y sustitución de importaciones en la República Dominicana, Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales, Santo Domingo.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (1996), *Examen de las políticas comerciales. República Dominicana* (WT/TPR/S/11).

ONAPLAN (Oficina Nacional de Planificación (1996), *Plan Nacional de Desarrollo*, Santo Domingo.

_____ (1983), *Lineamientos de Política Económica y Programa de Inversiones Públicas 1983-85*, mimeo.

ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1999), *International Yearbook of Industrial Statistics 1999*. Cambridge, University Press.

Ortiz, Marina (1999), *Microempresas en la República Dominicana. La experiencia de FondoMicro*, Nacional Financiera, Memoria del 65 aniversario. Experiencia para el futuro. Nacional Financiera, México, págs. 141-148.

Ortiz, Marina y Jeffrey Poyo (1999), *Microempresas, globalización y servicios financieros en la República Dominicana, 1998-1999*, FondoMicro, Santo Domingo.

Pellerano, Fernando (1991), *Apertura y reformas estructurales. El desafío dominicano*, Centro de Investigación y Economía Aplicada, Inc./Fundación Friedrich Ebert, República Dominicana.

Peres, Wilson y Ludovico Alcorta (1998), "Innovation systems and technological specialization in Latin America and the Caribbean", *Research Policy* 26, págs. 857-881.

Piore, Michael J. and C. F. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide*, Possibilities for Prosperity, Basic Books, Inc. Publishers, Nueva York.

RV&HB (Russin, Vecchi & Heredia Bonetti) (1999), *Cómo invertir en la República Dominicana*, RV&HB, Santo Domingo.

Schmitz, Hubert y Khalid Nadvi (1999), *Clustering and Industrialization: Introduction*, World Development 27(9), págs. 1503-1514.

SEIE/CNZFE (Secretaría de Estado de Industria y Comercio/Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación) (1996), *Informe de Zonas Francas 1996*, República Dominicana.

_____ (1994), *Resumen ejecutivo de evaluación del Consejo Nacional de Zonas Francas*, República Dominicana.

SEIC/CNDI (Secretaría de Estado de Industria y Comercio/Consejo Nacional de Desarrollo Industrial) (1998), *Plan Nacional de Competitividad*. Elaborado por Antonio Rodríguez Mansfield, República Dominicana.

SEIE/PNUD (Secretaría de Estado de Industria y Comercio/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994), *Programa de Reestructuración Industrial. Resultados y recomendaciones del proyecto* (PNUD/DOM/90/0099), Santo Domingo, diciembre.

SRI International (Stanford Research Institute International) (1997), *Desarrollo y vínculos primarios del turismo en la República Dominicana*. República Dominicana.

USGPO (United States Government Printing Office) (1999), *Economic Report of the President*, USGPO, Washington, D. C.

USITC (United States International Trade Commission) (1999), *Caribbean Basin Economic Recovery Act: Impact on the United States* (Publication 3234), Washington, D.C.

Vaitsos, Constantino (1993), *Una estrategia integral de desarrollo*, PNUD, Santo Domingo.

Vega, Bernardo y Carlos Despradel (1994), *Estudio sobre la estrategia de integración económica de la República Dominicana*, Santo Domingo.

Vicens, Lorenzo, Eddy M. Martínez y Michael Mortimore (1998), “La competitividad internacional de la industria del vestuario de la República Dominicana”, *Desarrollo Productivo* 45, págs. 1-129.

Capítulo XI

El sector energético

Introducción

La República Dominicana cuenta con recursos naturales energéticos de poca monta, lo que se traduce en una alta dependencia de hidrocarburos importados para satisfacer el consumo nacional de energía. Por su parte, el sector energético dominicano se ha constituido en un cuello de botella para el desarrollo económico del país. Desde hace un cuarto de siglo, los gobiernos han perseguido otras prelación que se conjugan con fallas institucionales, políticas de precios e inversiones inadecuadas, insuficiente e ineficiente abastecimiento de electricidad, entre otras cosas. Todo ello ha generado graves pérdidas para la economía del país.

A fin de buscar soluciones al problema descrito, el gobierno dominicano inició en 1996 un proceso de reforma en el sector, de mayores alcances para la industria eléctrica. En este sentido sobresale la creciente participación de productores privados independientes, que han aumentado la oferta de energía eléctrica, pero no lo suficiente como para eliminar los racionamientos. En 1999 se llevó a cabo el proceso de capitalización de la generación y la distribución de energía eléctrica. Sin embargo, este proceso de reforma no estuvo respaldado por una nueva ley de electricidad, y dejó muchos problemas sin resolver, que amenazan seriamente la sostenibilidad de la mencionada reforma en el corto plazo.

A. Recursos y balance energético

1. Recursos energéticos

Desde el punto de vista de los recursos energéticos, la República Dominicana no dispone de un alto potencial aprovechable. Sus principales fuentes son la leña, la hidroelectricidad y la biomasa cañera. La cobertura vegetal leñosa del país ha sido evaluada en varias ocasiones. El estudio más reciente (1998) estimó que la superficie de bosques abarcaba unos 13 267 km², o sea, el 27.5% del territorio

nacional.³ Por su parte, la capacidad hidráulica de más de 100 cuencas se estima en 2 010 MW, de los cuales sólo 20% se encuentra en explotación, ya que la capacidad instalada alcanza 400 MW. Por su parte, la generación energética potencial de la biomasa cañera está en función tanto del área cultivada de caña de azúcar como de la tecnología energética utilizada en los ingenios azucareros. No existe una estimación de esta fuente de energía. Sin embargo, el área cultivada ha presentado una tendencia decreciente en los últimos años.

Con respecto a la evaluación de otras fuentes renovables de energía, se puede afirmar lo siguiente: con una temperatura promedio anual de 25°, la energía solar podría generar 5.5 kWh/m²/día. Por su parte, las posibilidades de la energía eólica son importantes, ya que se identifican alrededor de 1 500 km² de áreas ventosas, con una capacidad calificada de buena a excelente. Dicha área, que representa menos de 3% del total de la superficie de la República Dominicana, podría soportar hasta 10 000 MW de capacidad instalada y generar hasta 24 000 GWh por año,² usando un índice conservador de 7 MW por km². A pesar de que debieran emprenderse nuevas investigaciones para obtener estimaciones más confiables, desde el punto de vista técnico y económico, el potencial identificado es significativo.

Con respecto a recursos de hidrocarburos, la geología es promisoría, aunque compleja en algunas cuencas sedimentarias, pero no ha habido ninguna actividad reciente de exploración. Por otro lado, existen depósitos de lignito en la parte norte del territorio dominicano, pero las condiciones técnicas de su explotación no son favorables.

2. Balance energético

a) Oferta de energía primaria

La oferta de energía primaria del país ha estado conformada por la producción de leña, productos de caña y generación hidroeléctrica, así como por la importación de petróleo crudo y carbón mineral. También se ha utilizado la energía solar en muy pequeña escala.

La producción de leña ha presentado una tendencia decreciente en los últimos años: en 1993 alcanzó 9.4 millones de toneladas, mientras que en 1998 se

1. Esta evaluación fue hecha por el Direna, utilizando imágenes impresas Landsat TM y fotografías aéreas. Anteriormente se habían hecho otras evaluaciones; sin embargo, los resultados difieren drásticamente.

2. Véase National Renewable Energy Laboratory (1999). Esto representaría 2.7 veces las ventas de electricidad de la empresa pública en 1999.

redujo a 2.7 millones de toneladas, según cifras de la ONAPLAN. Esta información es coherente con los permisos de transporte de leña (de la Dirección General Forestal), que también han mostrado una tendencia decreciente, pero con oscilaciones muy marcadas de un año a otro: de 3.6 millones de toneladas en 1993, se redujo a un millón de toneladas en 1998. La diferencia con el total estimado de producción se debe al consumo local, leña transportada sin permisos y errores metodológicos.

Por su parte, la producción de residuos de caña ha venido experimentando una fuerte tendencia decreciente, siguiendo la reducción de la superficie cultivada. En el último quinquenio de los años noventa, la producción de bagazo alcanzó un promedio anual de 1.6 millones de toneladas, muy por debajo del valor alcanzado en los años ochenta, que fue casi el doble.

La producción bruta de energía hidroeléctrica ha crecido con la entrada en operación de nuevas centrales hidroeléctricas, particularmente en 1992. En 1980 se generaron 48.2 GWh, mientras que en 1998 se alcanzó la cifra de 921.9 GWh. Conviene notar la sensibilidad de la producción hidroeléctrica a fenómenos climáticos: en 1997, por la prolongada sequía, la producción fue de 839 GWh, mientras que el año anterior había llegado a 1 086.6 GWh.

El aprovechamiento de la energía solar recibió fuerte impulso mediante el trabajo de dos ONG, que ejecutaron el proyecto “Electrificación rural con base en energía solar y sistemas comunitarios de agua”. Para ello, contaron con recursos privados, de agencias bilaterales y del Fondo de Medio Ambiente de las Naciones Unidas (Global Environmental Facility Fund), para financiar la instalación de más de 8 000 sistemas solares fotovoltaicos para electrificación de casas.

Las importaciones de productos energéticos primarios han consistido en petróleo y carbón mineral. Durante el período 1993-1998, las compras de crudo se mantuvieron alrededor de los 15.8 millones de barriles anuales, para las dos refinerías del país; con este monto se logró operar la principal refinería casi a su plena capacidad. Por su parte, en el mismo período, las importaciones de carbón mineral tuvieron variaciones fuertes, ya que oscilaron entre 34 000 toneladas en 1994 y 149 000 toneladas en 1998.

b) Oferta de energía secundaria

También la oferta de energía secundaria se compone de la producción nacional y las importaciones. En el primer caso, comprende los derivados del petróleo, la electricidad y el carbón vegetal. A su vez, las importaciones corresponden a los derivados del petróleo, incluido el gas licuado de petróleo (GLP).

La producción de derivados de petróleo en la mayor refinería local durante el período 1993-1998 se mantuvo alrededor de 11.5 millones de barriles diarios, ni-

vel que corresponde a un alto índice de utilización del equipo. Dada la tecnología simple de la refinería, su producción se concentra principalmente en el *fuel oil*, con un 40%, y gasoil, con un 24%. La producción de GLP es muy baja, de tan sólo 3%.

Por lo que se refiere a la producción neta de electricidad, si bien se ha incrementado de 3 600 GWh a 9 006 GWh entre 1986 y 1999, no ha podido satisfacer la demanda de las actividades socioeconómicas del país. El período más crítico se presentó a partir de 1987, en que surgieron problemas de disponibilidad en las centrales de generación de la empresa pública. En 1992 se logró aumentar la producción merced a la entrada de centrales de productores privados y de unidades rehabilitadas de la empresa pública; sin embargo, la capacidad instalada disponible y la generación total resultaron siempre inferiores a la demanda máxima y a los requerimientos nacionales de energía, con graves consecuencias económicas.

La producción de carbón vegetal registró tendencias decrecientes en los últimos años, pues de casi dos millones de toneladas en 1993 pasó a 925 toneladas en 1998. Estos valores son coherentes con las estimaciones hechas a partir de la fiscalización del transporte del carbón en las carreteras nacionales, en particular el destinado a Santo Domingo, que constituye el mayor centro de consumo. Evidentemente existen cantidades de carbón producidas localmente que no se han incluido en el cálculo y no entran en los canales de comercialización, tal como sucede con la leña. Sin embargo, las estimaciones de la Dirección General Forestal sobre las premisas mencionadas muestran una fuerte reducción en el transporte de carbón vegetal, que pasó de 58 000 sacos en 1988 a 27 000 sacos en 1998. Ello fue el resultado de un programa exitoso de introducción de GLP en las zonas rurales dominicanas.

Entre los principales derivados importados están el diesel, el GLP y el *fuel oil*. El monto total está ascendiendo rápidamente de 11 millones de barriles en 1993 a 28.3 millones en 1998. Esto se debe a que la refinería ha mantenido constante su capacidad de transformación, y todo el incremento en la demanda se ha tenido que satisfacer por medio de compras externas de derivados. Entre ellos se incluye la gasolina sin plomo, la cual no se produce en la refinería local (véase el cuadro VIII-18 del compendio estadístico).

c) Consumo final de energía

El consumo final de energía resulta de la suma de todas las fuentes energéticas, tanto primarias como secundarias, utilizadas directamente por los diferentes sectores socioeconómicos. Se consideran fuentes los derivados del petróleo, los recursos biomásicos (bagazo de caña, leña y carbón vegetal) y la electricidad.

La mayor fuente de energía final consumida corresponde a los derivados del petróleo, particularmente el *fuel oil* para la producción de electricidad y del sector

industrial. En segundo lugar se ubica el diesel, también destinado a la generación de electricidad, la actividad industrial y el transporte, seguido de la gasolina, principalmente destinada al uso de transporte automotor (véase el cuadro VIII-13 del compendio estadístico).

B. Instituciones y desarrollo del sector energético

1. Organización del sector energía

Al finalizar 1999, la organización del sector energético de la República Dominicana era como sigue: el Secretariado Técnico de la Presidencia, a través de la ONAPLAN, tenía asignadas las funciones normativas o de definición de las políticas de todo el sector energía; las funciones regulatorias o de supervisión de la actividad empresarial, tanto de la industria eléctrica como de la industria petrolera, estaban a cargo de la Secretaría de Industria y Comercio, por conducto de la Superintendencia de Electricidad y de la Dirección General de Minas, respectivamente; la Secretaría de Finanzas representaba al gobierno en las empresas de propiedad pública; por último, los aspectos relacionados con la administración de la leña y los bosques estaban bajo la responsabilidad de la Dirección General Forestal.

En la parte empresarial, la industria eléctrica cuenta con dos empresas de generación recientemente privatizadas, 11 productores privados independientes (PPI) y tres empresas de distribución privadas. Adicionalmente, la CDE³ mantiene la transmisión de energía eléctrica, así como las centrales hidroeléctricas. Esta estructura es el resultado del proceso de reforma en esta industria, instrumentada a mediados de 1999.

La industria petrolera está conformada por la Refinería Dominicana, S. A. (REFIDOMSA), una pequeña refinería de la empresa Falconbridge, cuatro distribuidores de productos derivados líquidos, tres importadores de GLP, 28 distribuidores de GLP, así como otros importadores para su propio uso. Todas estas empresas son privadas, con la excepción de la empresa REFIDOMSA, propiedad, en partes iguales, del gobierno dominicano y del grupo Royal Dutch/Shell, así como una terminal de GLP en Azua de la empresa pública OPUVISA.

3. La CDE fue creada en 1955, al nacionalizarse los activos de la Compañía Eléctrica de Santo Domingo.

2. Políticas energéticas

La República Dominicana no ha contado con políticas energéticas claramente definidas. Ello se debe a la ausencia de una institución fuerte responsable de la definición de políticas y estrategias propias del sector energía, que hubiera facilitado una gestión coherente e integral de los diferentes subsectores.⁴ Al mismo tiempo, la solución de los problemas energéticos no ha recibido suficiente prelación frente a otras exigencias gubernamentales. Por esta razón, participan diversas instituciones, sin la coordinación apropiada. Un intento serio para resolver este problema institucional se dio con la creación en 1979 de la Comisión Nacional de Política Energética (COENER), que tenía asignada la formulación de las estrategias energéticas y la supervisión de su implementación. Sus tareas se concentraron en proyectos piloto de fuentes nuevas y renovables, reforestación y proyectos de uso racional de energía en la industria. Con todo, la Comisión nunca desempeñó un papel activo en los asuntos más importantes del sector, como la política de precios de la energía, la regulación del sector, la determinación del monto de las inversiones, etc.

Posteriormente, en el período 1988-1989, la COENER sufrió una fuerte reducción de su personal y perdió profesionales calificados. Su plantilla disminuyó 80%, quedando sólo profesionales jóvenes con poca experiencia. En 1996 el gobierno trasladó toda la documentación de la COENER al Secretariado Técnico de la Presidencia y a las universidades, de forma que esta comisión desapareció, aunque legalmente sigue existiendo.

Como resultado de la debilidad institucional, el sistema de información energética es precario; no existen series históricas confiables y coherentes de los balances energéticos. Ello impide la elaboración de cualquier análisis de tendencias en el consumo de energía de los diferentes sectores de la actividad económica del país. Asimismo, hay una falta de recursos humanos capacitados, tanto profesionales como técnicos, resultado en parte de las condiciones desfavorables en las oficinas gubernamentales, en comparación con las del sector privado.

3. Relaciones entre energía y macroeconomía

El sector energético en la República Dominicana, en especial la industria eléctrica, ha constituido un cuello de botella de las actividades socioeconómicas

4. La existencia de una institución responsable del sector energía es una condición favorable para conseguir una gestión coherente de los subsectores electricidad, petróleo y fuentes nuevas, como ha sido el caso de Costa Rica. En el Istmo Centroamericano se dan dos opciones en la organización del sector energético, ya sea por medio de un ministerio de energía y recursos naturales (Costa Rica, Guatemala y Honduras), o por una comisión específica (Nicaragua y Panamá).

durante casi un cuarto de siglo. En 1989, Ecocaribe realizó una estimación de los efectos económicos de la insuficiencia del suministro de electricidad.⁵ De acuerdo con dicho estudio, la economía del país perdió la oportunidad de producir 1 080 millones de pesos dominicanos en promedio anual en el período 1984-1988, debido al racionamiento de energía eléctrica. Este valor equivalía a 3.8% del PIB de 1988. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo perdido representaba casi todo el aporte de las zonas francas al producto de 1994.⁶ Posteriormente, un estudio del Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP)⁷ estimó en 180 millones de dólares las pérdidas económicas de la producción en 1988, es decir, aproximadamente un 3.3% del PIB de ese año.

El problema de los racionamientos de energía eléctrica obligó a los agentes privados, particularmente la pequeña industria y comercio, así como al sector servicios (en especial los hoteles), a importar directamente pequeñas unidades generadoras de potencia. Sólo entre 1996 y 1998 se importaron casi 30 000 unidades, con un valor fob de 74 millones de dólares.

Por su parte, las importaciones de petróleo tuvieron mayor peso en la balanza de pagos y en la deuda externa del país en la década de los ochenta que en la de los noventa. La importancia relativa de la factura petrolera ha mostrado una tendencia decreciente a lo largo de 20 años (véase el cuadro XI-1). Ello se debe tanto a los incrementos en las exportaciones como a una reducción en los precios internacionales de los hidrocarburos, salvo oscilaciones resultantes de eventos especiales, como la guerra del Golfo. Sin embargo, su valor ha representado no menos de 20% de las exportaciones.

Por otro lado, los subsidios a los productos energéticos han promovido consumos altos y baja eficiencia, con repercusiones negativas en la productividad de la economía en su totalidad. El estudio del ESMAP calculó que por tasas preferenciales de cambio de la divisa para las importaciones de hidrocarburos, así como por los subsidios directos, las pérdidas económicas en 1988 alcanzaron la cifra de 235 millones de dólares, es decir, 4.6% del PIB de ese año. En 1989, ese monto llegó a 210 millones de dólares, o sea, 4.1% del PIB. Adicionalmente deben notarse las pérdidas de la empresa pública CDE durante muchos años, y de la refinería, en períodos más cortos, por lo cual el Estado tuvo que hacer fuertes transferencias que ampliaron el déficit del sector público.

5. Véase Ecocaribe S. A. (1989).

6. Véase Da Silva, L. (1995).

6. Véase ESMAP (1991).

Cuadro XI-1

ENERGÍA Y BALANZA DE PAGOS, 1980-1999
(Millones de dólares)

	1980	1985	1990	1995	1999 a/
1) Importaciones petroleras	449	427	517	605	840
2) Importaciones de bienes y servicios no factoriales	1 860	1 490	2 233	4 131	6 758
3) Exportaciones de bienes y servicios	1 160	1 225	1 832	2 823	3 779
Como porcentaje de (2)	24.1	28.7	23.2	14.6	12.4
Como porcentaje de (3)	38.7	34.9	28.2	21.4	22.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del FMI y el Banco Central de la República Dominicana.

a/ Cifras preliminares.

Nota: Los datos de 1995 y 1999 no incluyen maquila.

La falta de abastecimiento de electricidad ha afectado seriamente al sector hotelero y de restaurantes, con desprestigio del turismo en el extranjero. En vista de las deficiencias del suministro, los hoteleros importaron sus propias unidades generadoras, y a partir de 1999 se comenzaron a instalar generadores privados regionales en las zonas turísticas para abastecer los hoteles cercanos, como fueron los casos de Puerto Plata y Bávaro. En otros lugares, los nuevos hoteles instalaron sus propios generadores, tal como sucedió en Bayahibe. De acuerdo con la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES), en el período 1989 a 1991 los hoteles dedicaron entre 7% y 8% de su presupuesto operativo al pago de energía eléctrica a la CDE o mediante erogaciones de mantenimiento y compra de combustibles de sus propias unidades de generación. La cifra se ubicó en 1999 entre 8% y 10% de su presupuesto operativo, que resulta alrededor del doble del promedio de la zona del Caribe. Según la misma asociación, por los problemas de la crisis energética, así como por infraestructura, se pierde alrededor del 2.5% del mercado de turismo en el país.

4. Precios de los productos energéticos

Los precios y tarifas de los productos energéticos comerciales en la República Dominicana siempre han sido definidos por el gobierno en función de criterios que trascienden al sector energético. Las tarifas de energía eléctrica no se han ceñido a normas económicas ni en su estructura ni en su nivel, durante más de 20 años. La tarifa a los clientes residenciales ha sido siempre inferior a la tarifa del sector industrial (véanse los cuadros VIII-2 y VIII-8a del compendio estadístico), a pesar de que los costos de suministros a los primeros son mayores, por los niveles de voltaje del suministro (a menor voltaje, las pérdidas son mayores). Ello ha implica-

do una transferencia de ingresos del sector industrial con respecto al residencial, que ha atentado contra la competitividad de la incipiente industria dominicana. Además, el nivel de las tarifas no ha sido suficiente para cubrir los costos económicos ni financieros de la empresa pública CDE. Las tarifas medias reales de electricidad (deflactadas con el índice de precios al consumidor) muestran una tendencia decreciente entre 1980 y 1990, año a partir del cual se da una recuperación de los precios. Sin embargo, a partir de 1993 se vuelve a presentar la tendencia anterior (véase el gráfico XI-1).

Cuadro XI-2

TARIFA PROMEDIO SEGÚN SECTOR
(Precios nominales en pesos/KWh)

Años	Residencial	Comercial	Industrial	Alumbrado público	Gobierno y municipios	Total
1986	0.143	0.317	0.296	0.224	0.273	0.232
1990	0.434	0.654	0.733	0.239	0.663	0.573
1995	1.345	1.816	1.704	1.238	1.584	1.536
1998	1.545	2.059	1.838	1.459	1.722	1.729

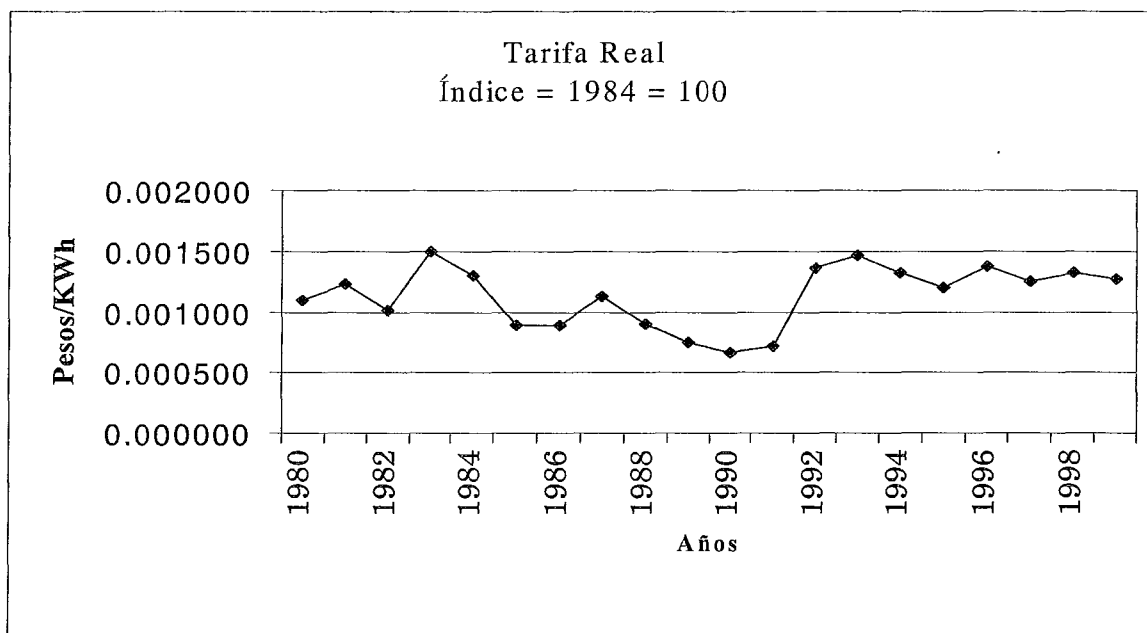
Fuente: Cifras oficiales CDE.

Ahora bien, con respecto a los precios de los derivados líquidos del petróleo, el sistema establecido por el gobierno dominicano se compone de varios elementos. Para fijar los precios ex refinería (a la salida de la refinería) de los diferentes derivados, se ha utilizado el sistema de precios paridad de importación (SPPI), que simula una importación de derivados como si éstos fueran comprados en un mercado internacional competitivo, a fin de obtener los precios más eficientes desde el punto de vista económico. El precio definido con dicha fórmula se aplica a los productos a la salida de la refinería, de forma que la empresa debería producir a un precio igual o menor, para no incurrir en pérdidas. En el caso dominicano, la fórmula del SPPI usa como referencia los siguientes elementos: a) supone suministros venezolanos provenientes de Punta Cardón o Curaçao; b) el precio fob se basa en la llamada fórmula MARAVEN;⁸ c) el flete marítimo corresponde a los costos realmente pagados por REFIDOMSA para la importación de derivados; d) otras cargas, como seguro, gastos de terminal, comisiones bancarias, etc. Los precios ex refinería son iguales a la suma de cada uno de estos elementos en los diferentes derivados.

8. Esta fórmula MARAVEN (nombre de una empresa petrolera estatal venezolana) está a su vez vinculada al precio de referencia de la costa del Golfo de los Estados Unidos (USGC), considerado un mercado internacional competitivo.

GRÁFICO XI-1

EVOLUCIÓN DE LA TARIFA PROMEDIO REAL DE ELECTRICIDAD 1984-1998



Fuente: Cifras oficiales CDE.

El precio final a los consumidores está determinado por el gobierno, y se compone del precio SPPI, los márgenes de las empresas de distribución, de los transportistas y de los detallistas, así como los impuestos. Dado que el precio ex refinería está integrado principalmente por los precios internacionales de los derivados del petróleo y que los márgenes están predefinidos por el gobierno, los impuestos resultan de la diferencia entre el precio final al consumidor y esos montos; de allí su apelativo de diferencial del petróleo. Esta forma de determinar los impuestos atenúa las presiones inflacionarias pero crea una alta volatilidad en los ingresos fiscales, ya que están en función de las oscilaciones de los precios del mercado internacional de los hidrocarburos y del tipo de cambio.

Durante la década de los ochenta, los precios finales de los derivados en la República Dominicana fueron de los más bajos de América Latina, con niveles inferiores a sus costos económicos, con excepción de la gasolina, el *fuel oil* para la industria y el *jet fuel*. La tasa preferencial para la compra de los derivados aplicada antes de 1989 implicaba un subsidio de 50% del costo económico. A comienzos de 1990 hubo un incremento en los precios; sin embargo, posteriormente, los precios finales de las gasolinas, el diesel y el kerosene al consumidor final permanecieron sin cambios desde el 14 de octubre de 1990 hasta el 20 de diciembre de 1996. Conviene resaltar que en ese período la tasa de cambio unificada de la divisa se incrementó en 24% y los precios de los derivados en el mercado internacional

registraron aumentos acumulados superiores a 50%. Como se podrá deducir, los ingresos fiscales del Estado por concepto del diferencial se redujeron fuertemente.

La resolución 128 de 1996 de la Secretaría de Industria y Comercio introdujo una serie de cambios importantes. En primer lugar, definió el impuesto como porcentaje del precio de venta al público; por ejemplo, para la gasolina sin plomo el diferencial sería de 55% del precio de venta final.⁹ En segundo lugar, dispuso que los precios de venta al público variarían de acuerdo con las oscilaciones de los precios de paridad de importación, los cuales a su vez dependen de los movimientos de los precios de importación de los derivados y de la tasa de cambio de la divisa. Finalmente, estableció los márgenes para las actividades de distribución y detalle de combustibles, así como para el transporte.

Por lo tanto, a partir de diciembre de 1996, los precios finales de los derivados indicados han venido cambiando en función de las variaciones de los precios paridad de importación y del deslizamiento de la tasa de cambio de la divisa. En octubre de 1999 se emitió otra resolución con objeto de cambiar la forma de cálculo del diferencial del petróleo, el cual pasó de un porcentaje sobre el precio de venta a un valor constante para cada uno de los derivados. Por otro lado, entre agosto de 1999 y diciembre del mismo año, el Estado subsidió el *fuel oil* y el diesel para generación eléctrica a fin de evitar el incremento de tarifas de energía eléctrica, cuando ya estaba privatizadas la generación termoeléctrica y la distribución.

Los precios del GLP permanecieron constantes desde el 14 de octubre de 1990 hasta el 13 de diciembre de 1994. El gas siempre se ha subsidiado con transferencias de los impuestos a las gasolinas. Un elemento muy controversial en los precios de comercialización del GLP ha sido la fórmula que determina el precio de venta de la refinería y de los importadores a las empresas de distribución. Para ese fin, el gobierno ha fijado arbitrariamente ponderaciones de la participación de los consumidores residenciales e industriales-comerciales en las ventas de GLP. Adicionalmente ha establecido precios diferenciados para ambos sectores, siendo el primero muy inferior al segundo. Así, el precio con que las distribuidoras adquieren el GLP de las empresas importadoras es un promedio ponderado de los precios diferenciales y las respectivas participaciones. Todo este cálculo no tiene ninguna relación con la realidad, pues las ventas de las empresas distribuidoras no tienen esas ponderaciones. Las empresas venden indistintamente a cualquier cliente, y prefieren evidentemente a los clientes industriales, por ser mayor el precio.

9. Esta resolución eliminó el concepto de impuesto como diferencia entre el precio final al consumidor y el precio ex refinería más márgenes, y lo estableció directamente como un porcentaje del precio de venta al público. Sin embargo, el gobierno dominicano continuó llamándolo diferencial de petróleo.

Peor aún, en el pasado los usuarios de GLP para el transporte lo compraban como si fueran clientes residenciales, aunque esta situación fue superada.

El peso del sector doméstico en las ventas de GLP ha sido siempre el mayor, pero el consumo industrial y comercial ha comenzado a aumentar fuertemente. A ello debe agregarse el transporte público, que utiliza GLP, en sustitución de las gasolinas. Esto conlleva no sólo un incremento en el consumo del combustible gaseoso, sino también una reducción de los ingresos fiscales por doble vía: el aumento del subsidio al GLP y la disminución de los impuestos a las gasolinas.

En un primer intento de solución al problema, el 22 de diciembre de 1996, la Secretaría de Estado de Industria y Comercio emitió la resolución 129-96, con objeto de modificar el cálculo del precio de compra de las distribuidoras a las importadoras, variando los pesos relativos. Se redujo la participación del sector residencial a 75%, y se subieron las de la industria y el comercio a 25%. Sin embargo, el subsidio al GLP continúa representando una fuerte carga para el Estado dominicano.

C. Industria eléctrica

1. Evolución de la industria eléctrica

A continuación se presenta un análisis sobre la evolución reciente de los principales indicadores técnicos de la industria eléctrica durante el período 1986-1999, con énfasis en el último quinquenio.

a) Capacidad instalada de generación

Al 31 de diciembre de 1999 la capacidad instalada de generación en la República Dominicana ascendía a 2 340 MW (véase el cuadro XI-3); el componente térmico era mayoritario, con 83%, correspondiendo la diferencia a las centrales hidroeléctricas. Operaban en este segmento de la industria dos empresas recientemente privatizadas, la Empresa Generadora Itabo, con 619.7 MW y la Generadora Haina, con 573.8 MW, así como 11 PPI con 746 MW. La CDE mantenía bajo su control las centrales de generación hidroeléctrica (con una capacidad instalada total de 400.6 MW) y el sistema de transmisión. Esta red conectaba las centrales de producción con los principales centros de consumo del país. Existía también una cierta capacidad de autoproducción en otras entidades públicas, particularmente en el CEA.

En el período 1986-1999 las ampliaciones netas de la capacidad instalada en el país totalizaron 1 269 MW (véase el gráfico XI-2): 27% correspondió a centrales térmicas y

17% a centrales hidroeléctricas, ambas de la empresa pública, pero el grueso (56%) fueron ampliaciones de los productores privados independientes, con centrales térmicas.

La evolución de la capacidad instalada total neta en el país muestra un crecimiento muy reducido entre 1986 y 1990, pues tan sólo aumentó 185 MW. Sin embargo, la capacidad de producción disponible era mucho menor, debido a la falta de mantenimiento de las centrales de generación de la CDE, como resultado de problemas financieros y de gestión. De esta forma, a comienzos de 1991, la capacidad disponible para operación de la CDE era de 650 MW, de un total instalado de 1 219 MW. A pesar del aporte de los productores privados independientes, la demanda máxima del sistema no podía ser atendida.

Cuadro XI-3

**CAPACIDAD NOMINAL INSTALADA DE GENERACIÓN (MW)
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1999**

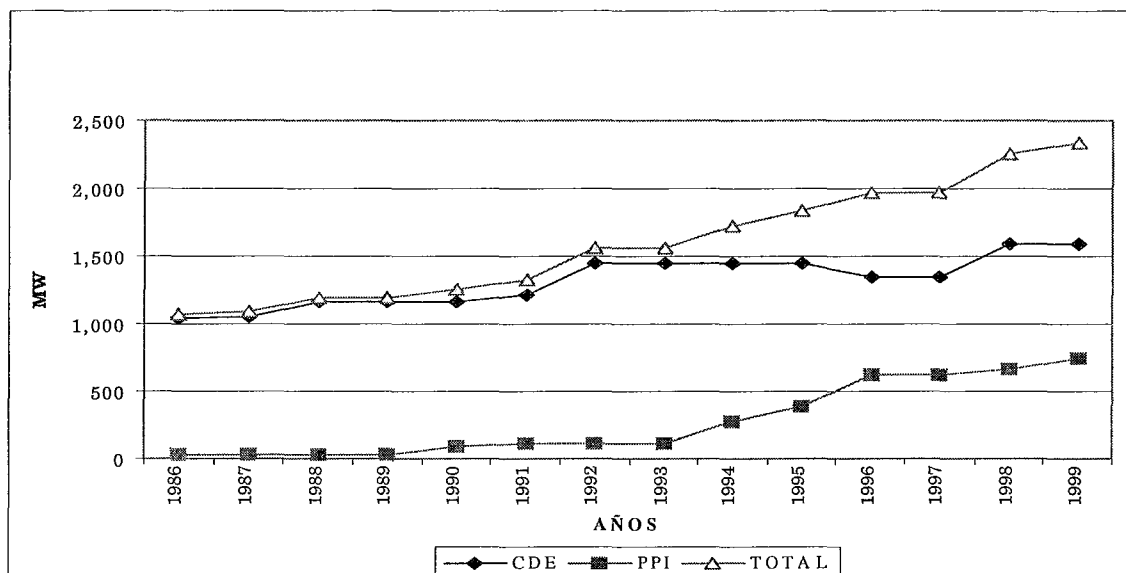
Empresas de generación	Total
Generadora de Electricidad HAINA (1)	619.67
Generadora de Electricidad ITABO (1)	573.80
Generadora de Electricidad HIDROELÉCTRICA (CDE)	400.60
Productores Privados Independientes a/	746.02
LAESA	64.02
FALCONBRIDGE	35.00
TRANSCONTINENTAL	40.00
CEPPI	18.00
METALDOM	40.00
CEPPII	53.00
SMITH & ENRON	185.00
DECTE (Los Mina V)	118.00
DECTE (Los Mina VI)	118.00
CAIMAN	35.00
MAXON	40.00
GRAN TOTAL	2 340.09

Fuente: CDE.

a/ Centrales termoeléctricas convencionales, unidades diesel y turbina de gas.

Gráfico XI-2

EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD INSTALADA EN MW 1986-1999



Fuente: Informe estadístico CDE.

Ya en la década de los noventa, y en particular después de 1994, el gobierno dominicano comenzó a promover el abasto privado de electricidad para paliar los graves problemas de racionamiento. La emergencia impulsó a la CDE a firmar contratos con productores privados (véase el cuadro XI-4), sin convocar la licitación, lo cual se tradujo evidentemente en costos altos de la energía vendida al sistema. Por su parte, la CDE no construyó nuevas centrales de producción entre 1992 y 1998 (salvo dos minicentrales hidroeléctricas en 1995, con una capacidad de 2 MW), año en que por razones de emergencia instaló 272.5 MW de unidades diesel y una unidad a vapor. Paralelamente, a partir de finales de los años ochenta, la empresa pública ejecutó una serie de proyectos de rehabilitación de sus centrales de generación, financiado por fuentes multilaterales y bilaterales; sin embargo, el rezago era tan grande que nunca pudo eliminar los racionamientos de energía eléctrica. Algunas unidades de generación pasaron fuera de servicio más de cinco años.

Cuadro XI-4

**EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD INSTALADA DE PRODUCTORES PRIVADOS
INDEPENDIENTES (MW)**

Empresas	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Falconbridge	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
Laesa	-	15	15	15	15	15	15	15	15	17	64
Transcontinental	-	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
CEPPI	-	-	18	18	18	18	18	18	18	18	18
Metaldom	-	-	-	-	-	40	40	40	40	40	40
CEPPII	-	-	-	-	-	53	53	53	53	53	53
Smith & Enron	-	-	-	-	-	75	185	185	185	185	85
Los Mina V (DTE)	-	-	-	-	-	-	-	118	118	118	118
Los Mina VI (DTE)	-	-	-	-	-	-	-	118	118	118	118
Caimán (Barahona)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35	35
Maxon	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40
Total	35	90	108	108	108	276	386	622	622	659	746

Fuente: Cifras CDE.

En la capacidad total del país deberían incorporarse las unidades de generación que los sectores industrial y comercial menor, así como el sector servicios (en particular hoteles), han instalado para resolver el problema de abastecimiento de energía eléctrica. Estas unidades utilizan en su mayoría diesel, son de baja velocidad y sólo pueden operar durante períodos muy cortos. Algunas estimaciones indican que estas plantas tienen una capacidad de generación de alrededor de 500 MW, de los cuales únicamente 10% podría acoplarse a la red nacional.

b) Producción de energía eléctrica

Con la capacidad instalada existente (1999), la generación neta alcanzó la cifra de 9 000 GWh, de los cuales 86% correspondió a generación térmica (centrales termoeléctricas convencionales, generadores diesel y turbina de gas) y el resto a hidroeléctricas.¹⁰ Conviene mencionar que en 1999 se dio un incremento de 17% en la generación neta, del que correspondió a los productores privados independientes un aumento de 20%.

En el período 1986-1999 la generación neta disponible de energía eléctrica se multiplicó por un factor de 2.5, al pasar de 3 588 GWh a 9 006 GWh. El mayor incremento se debió a los productores privados independientes, que en 1986 apor-

10. A partir de agosto de 1999, las centrales térmicas de la CDE fueron privatizadas.

taron tan sólo 12% de la generación total del país, mientras que en 1999 llegaron a 42%. Como se mencionó antes, las ampliaciones no fueron suficientes para cubrir la demanda de energía eléctrica del país. Así, en 1989, el déficit se estimó en 800 GWh, es decir, alrededor de 20% de la demanda nacional.

La generación neta presentó un comportamiento variable en el último quinquenio de los años noventa, pues habiendo disminuido en 1995, tuvo una tendencia creciente en el resto del período, particularmente en 1996 y 1999. El total de las ventas de los productores privados independientes se multiplicó por 2.5 en ese período, debido al programa de contratación iniciado en 1994. Sin embargo, esta participación privada enfrentó serias dificultades por conflictos contractuales en algunos años. Debe mencionarse también que por falta de capacidad de la red de transmisión, en varios casos no fue posible poner en funcionamiento los PPI.

c) Ventas

Las ventas de energía eléctrica de la CDE alcanzaron 4 966 GWh en 1999, con un incremento de 8% con respecto al año previo. El sector industrial continuó siendo, por segundo año consecutivo, el mayor consumidor nacional, con 35% de las ventas totales de dicha corporación. Le siguen el sector residencial con 34%, el gobierno con 20% y el sector comercial con 11%. Sin embargo, el consumo total de energía eléctrica en la República Dominicana es superior a la cifra mencionada, ya que debiera agregarse tanto la autoproducción del CEA y de las pequeñas unidades instaladas por los sectores industrial y comercial,¹¹ como el consumo ilegal en la distribución de la empresa pública CDE.

Entre 1986 y 1999 las ventas de la CDE se duplicaron (véanse los cuadros VIII-6 y VIII-7a del compendio estadístico), valor que es inferior al incremento de la generación neta durante el mismo período. Este hecho se explica por las altas pérdidas en el sistema eléctrico nacional. El sector residencial fue en ese lapso, con la excepción de los dos últimos años, el principal consumidor de la energía eléctrica ofertada por la CDE. La instalación de unidades portátiles por parte de los industriales y comerciantes complementaba los requerimientos de estos sectores económicos del país. Conviene resaltar que, en el período 1995-1999, las ventas aumentaron 50%.

El número de clientes de la CDE pasó de 557 596 en 1986 a 823 138 en 1998, de los cuales el sector residencial representó 90%. A este respecto conviene resaltar que durante los años 1998 y 1999 (hasta el momento de su entrega a la empresa privada), la CDE aumentó la cobertura residencial en 20%.

11. De esta última producción de electricidad no se cuenta con estimaciones.

d) Pérdidas de energía eléctrica

Es importante señalar la incidencia de pérdidas crecientes sobre las ventas de la energía eléctrica, que han pasado de una cifra media anual de 30.76% en el período 1986-1990, a 38.69% en los cinco años siguientes, y a 43.08% en el último quinquenio de los años noventa (véase el cuadro VIII-10a del compendio estadístico). El valor más bajo se obtuvo en 1988 (28.43%), el cual es aún muy alto comparado con valores de empresas eficientes (alrededor de 10%). El mayor índice fue el de 1996 con 45.7%, es decir, de cada dos kWh generados, un poco menos de uno se perdía.

Estas pérdidas eran tanto técnicas –es decir, las correspondientes a la producción y transporte de la energía eléctrica– como comerciales, relacionadas con el hurto y falta de medición. Una estimación en 1995 ubicaba las primeras en 11% y las segundas en 29.5%, con un total de 40.5%. Por razones políticas, se ha permitido el desarrollo de una cultura de impago de la factura de energía eléctrica. En 1999 se estimaba que el número de clientes ilegales alcanzaba la cifra de 530 000, en comparación con 734 032 legales, lo cual permite vislumbrar el grave problema de energía no facturada para la industria eléctrica en el país.

e) Situación financiera de la industria eléctrica

Las bajas tarifas, la falta de pago de las instituciones paraestatales, la cultura de impago del sector residencial, el alto número de clientes ilegales, entre otras causas, han creado una situación financiera difícil para la empresa CDE desde hace más de 20 años. Adicionalmente, las devaluaciones de la moneda dominicana ayudaron a complicar aún más las finanzas de dicha empresa. En el período 1984-1987, el BID estimó en 308 millones de dólares las pérdidas en la operación de la empresa, y en 400 millones las pérdidas totales, incluidas las cargas financieras. En 1989 el déficit operativo fue de 150 millones de dólares. En los primeros años de los noventa se mantuvieron los flujos negativos de operación. En 1994, la CDE tenía un déficit acumulado de caja cercano a los 100 millones de dólares, que se incrementaron en ese año a razón de 10 millones por mes. Esta situación se mantuvo en 1999, pues el flujo de caja al 31 de diciembre registró un déficit de 57.4 millones de dólares.

Otro problema que también ha incidido son las deficiencias en el cobro de la CDE. En 1991 se estimaba que llegaba tan sólo a 72% del monto facturado por consumo de energía eléctrica. Por lo demás, dicha colecta resultó 20% inferior a los costos de operación de la empresa.

En 1994 surgió un nuevo problema: los altos costos de la energía comprada a los PPI (véase el cuadro XI-5). Su precio promedio ha sido superior a 6.54 centa-

vos de dólar por KWh y ha llegado a 7.4 centavos en 1977. Estos valores resultan elevados si se comparan con los de otros países (entre 5 y 6 centavos de dólar por KWh). La CDE ha llegado a pagar hasta 9 centavos por KWh. Tal nivel de precios ha afectado fuertemente a las finanzas de la empresa. En 1997, el 80% de las erogaciones estaban dedicadas a pagar la factura a los PPI y a la compra de combustible para las centrales termoeléctricas propiedad de la CDE. El resultado de todos estos factores fue la acumulación de una deuda entre la CDE y los PPI, la cual se estimaba, en abril de 1999, en 198 millones de dólares, desglosada en 77 millones aceptada (no disputada), y 91 millones en disputa.

Cuadro XI-5

PRECIO UNITARIO DE COMPRAS A PPI
(Centavos de dólar /kWh)

Año	Precio promedio anual
1994	6.6382
1995	6.8987
1996	6.9934
1997	7.4662
1998	6.5476
1999	6.7083

Fuente: CDE.

Por las razones anotadas, la empresa ha tenido que depender de transferencias del gobierno central para subsistir, y sigue siendo muy vulnerable a las decisiones gubernamentales. En el período 1988-1998, los pagos por consumo siempre fueron inferiores al monto de las facturas (véase el cuadro XI-6). Esta situación denota muy bien tres aspectos de los problemas financieros de la empresa CDE: el bajo nivel de las tarifas, el incumplimiento de pagos del gobierno de sus consumos, y la dependencia resultante de la empresa con respecto a las transferencias estatales.

Cuadro XI-6
SUBSIDIOS NETOS GUBERNAMENTALES A LA CDE, 1988-1998
(Millones de pesos)

Años	Aportes del gobierno (1)	Pagos por energía consumida (2)	Subtotal (3=1+2)	Facturas al gobierno (4)	Subsidio neto (5=3-4)
1988	109.5	100.2	209.7	154.2	55.5
1989	203.3	61.0	264.3	177.8	86.5
1990	513.3	70.3	583.6	251.3	332.3
1991	738.5	82.0	820.5	430.4	390.1
1992	472.3	280.7	753.0	682.8	70.2
1993	552.9	255.2	808.1	669.4	138.7
1994	560.1	283.0	843.1	654.0	189.1
1995	945.9	223.0	1 168.9	784.0	384.9
1996	1 654.3	214.3	1 868.6	867.6	1 001.0
1997	2 743.3	110.0	2 853.3	1 223.0	1 630.3
1998	2 448.3	138.0	2 586.2	1 758.5	827.7

Fuente: Cifras de ONAPLAN.

f) Problemas institucionales

Como se puede deducir de los aspectos abordados anteriormente, la empresa pública CDE ha operado en los últimos 20 años con baja eficiencia y con escasos recursos de inversión. La principal causa de este deterioro se puede identificar con los objetivos del propietario de la empresa —es decir, el gobierno central—: reducir las presiones inflacionarias o atender demandas políticas. Esto se traduce en subvenciones que dañan la microeconomía de la CDE y debilitan sus procesos de inversión.

El estudio de la ESMAP mencionado anteriormente identificaba las siguientes causas de los problemas institucionales de la CDE en los años ochenta, que siguieron vigentes en la década siguiente: i) falta de definición de responsabilidades y objetivos del subsector electricidad; ii) falta de autonomía de gestión; iii) planificación y control empresarial deficientes; iv) tarifas bajas, escasez de recursos financieros y dependencia excesiva de préstamos externos; v) falta de personal calificado, tanto técnico como de gestión, salarios bajos, alta rotación del personal, etc., y vi) ausencia de programas internos de entrenamiento. Adicionalmente debe mencionarse el exceso del personal no calificado, el cual se podía estimar entre 15% y 20%.

2. Proceso de reforma

En vista de los problemas crónicos de la empresa pública CDE, el gobierno llevó a cabo varios intentos de solución. En 1990 se aprobó la Ley de Incentivo al

Desarrollo Eléctrico, cuyo objetivo fue paliar una situación de emergencia, reducir las necesidades de inversión estatal y aumentar el aporte de los autoprodutores, ofreciendo incentivos fiscales para la inversión privada en centrales de generación conectadas a la red nacional y los consumidores en las zonas francas, así como en proyectos para el mejoramiento de la eficiencia del sistema. Los resultados de la aplicación de esta ley fueron negativos. Por otro lado, se creó la Dirección para el Desarrollo y Regulación de la Industria Eléctrica, con el encargo de preparar una ley de electricidad.

Posteriormente, el gobierno creó, mediante el decreto 148-93 del 31 de mayo de 1993, el Consejo Nacional de Energía (CNE), con el fin de analizar la crítica situación de la industria eléctrica, y recomendar al poder ejecutivo la estrategia que debía seguir. El resultado de sus trabajos fue la elaboración de un anteproyecto de ley general de electricidad que se presentó al Congreso Nacional en diciembre de ese mismo año. Sin embargo, la ley no fue aprobada.

En 1994 el gobierno dominicano encargó la elaboración de un estudio encaminado a la reestructuración de la CDE, el cual recomendó desintegrar horizontal y verticalmente la corporación, creando tres empresas de generación (dos térmicas y una hidroeléctrica), una de transmisión y tres de distribución. Las empresas serían privatizadas, con excepción de las de generación hidroeléctrica y la de transmisión, que permanecerían en manos públicas, pero la última sería dada en concesión a un operador privado. Adicionalmente se crearía un mercado mayorista de generación.

En 1996 se constituyó la Comisión de Reestructuración en la CDE, con el fin de llevar a cabo la reforma. Sin embargo, el marco legal se dio con la aprobación de la Ley de Reforma de la Empresa Pública, decreto 141-97 del 24 de junio de 1997, que instituyó la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (CREP), a cuyo cargo se dejó la coordinación y la dirección del proceso de capitalización de las empresas públicas.

Este proceso contemplaba que la CDE aportaría sus activos a las nuevas empresas, y recibiría 50% del capital. Por su parte, el inversionista se comprometía a aportar capital en efectivo, por un monto de 50% del valor de las acciones de las empresas. El capital sería utilizado para financiar un programa de inversiones destinadas al saneamiento y a la rehabilitación de los activos existentes. A su vez, el inversionista extranjero tendría el control administrativo de las nuevas empresas. Este proceso se inició en enero de 1998, con el llamado a la precalificación de los inversionistas interesados en participar en la industria eléctrica del país. Presentaron sus credenciales 21 empresas, de las cuales 19 fueron aceptadas.

Dado que el proyecto de ley general de electricidad no tenía visos de ser aprobado en el Congreso Nacional, debido a diferencias de criterio, sobre todo en aspectos tributarios, el poder ejecutivo emitió el decreto 118-98 (16 de marzo de

1998) para crear la Superintendencia de Electricidad dentro de ámbito de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio. Entre las principales funciones de la Superintendencia se pueden mencionar el tema de los precios y tarifas, la supervisión del comportamiento del mercado de electricidad para evitar prácticas monopólicas, etc.

La Superintendencia emitió varias resoluciones a fin de establecer las reglas de la nueva industria eléctrica. En ese sentido, conviene resaltar la resolución 235, publicada en octubre de 1998, que establece el marco regulatorio de operación del subsector eléctrico. Un punto importante se refiere a la integración de un organismo responsable de armonizar la operación de las centrales generadoras y los sistemas de transmisión, denominado Organismo Coordinador.

De acuerdo con el estudio elaborado en 1994, la CREP creó siete unidades de negocios, a partir de la estructura verticalmente integrada de dicha corporación, con dos unidades de generación térmica (Itabo y Haina), una unidad de generación hidroeléctrica, una unidad de transmisión y tres unidades de distribución (zona sur, zona este y zona norte). Las unidades iniciaron sus operaciones respectivas en enero de 1999.

El proceso de licitación fue llevado a cabo por la CREP en abril de 1999 para las tres unidades de distribución, y en mayo para las unidades de generación. En el primer caso, cuatro empresas presentaron ofertas económicas. Se adjudicaron a Unión Fenosa Acción Exterior las empresas de distribución de la zona sur y zona norte, mientras que a AES Distribución Dominicana se le otorgó la empresa de distribución del este. El monto de las ofertas ganadoras fue de 321.2 millones de dólares, cifra superior en 56.7 millones a los valores mínimos definidos por la CREP.

En forma similar, dos empresas presentaron ofertas de participación en las dos unidades de generación térmica. El Consorcio New Caribbean Investment resultó ganador de la unidad de generación de Itabo, mientras que la empresa Seaboard Corporation obtuvo la empresa Haina. En esta licitación también las ofertas ganadoras, con un monto de 322.3 millones de dólares, ofrecieron 65.5 millones por encima de los valores mínimos establecidos por la CREP.

Bajo la responsabilidad de la CDE sólo quedaron el sistema de transmisión y la generación hidroeléctrica, que serán transformados en empresas. La red de transmisión se encuentra en una situación crítica y requiere nuevas inversiones. Con respecto a la empresa hidroeléctrica, es importante notar que hereda todos los contratos con PPI de la CDE; entonces, deberá comercializar tanto la producción de sus propias centrales hidroeléctricas como la que compre a los PPI.

Por otro lado, debido a la deuda acumulada de la CDE con los PPI, así como de otros puntos pendientes, las partes convinieron en un memorándum de entendimiento, en febrero de 1999. El 14 de abril de 1999, la CDE, el Estado dominicano, los PPI y la CREP firmaron el llamado Acuerdo Definitivo, en el que quedaron

establecidas las obligaciones de las partes, los montos adeudados por la CDE a los PPI, los procedimientos de pago de la deuda, la constitución del Organismo Coordinador, la transferencia de parte de la deuda aceptada o no disputada a las compañías capitalizadas, etc. Un punto crítico de este acuerdo es la captura de los ingresos futuros de la empresa de transmisión y de la empresa de generación hidroeléctrica para cubrir en forma prioritaria la deuda de la CDE con los PPI.

Con respecto al proceso de reforma, cabe formular algunas apreciaciones. La situación crítica de la industria eléctrica descrita anteriormente, con sus efectos negativos sobre la actividad económica de ese país, ameritaba llevar a cabo un proceso de reforma importante, a fin de encontrar soluciones. Por otro lado, ante la ausencia de una ley general de electricidad, el gobierno creó la Superintendencia de Electricidad y definió el marco regulatorio de esta industria, por medio de decretos y resoluciones de la Secretaría de Industria y Comercio. Esta solución permitió adelantar la reforma, aunque una ley aprobada por el poder legislativo habría dado una mayor seguridad jurídica a todo el proceso.

En los últimos meses de 1999 se estaban instrumentando las diferentes acciones contempladas en la reforma. A pesar del poco tiempo transcurrido, conviene mencionar algunos puntos críticos de esta primera fase. En primer lugar, el número de oferentes en las licitaciones de las empresas de generación y transmisión fue reducido. Algunas razones explican esta situación: la falta de una ley de electricidad, la ausencia de un ente regulador independiente y la coincidencia en el tiempo de las privatizaciones de empresas eléctricas en Panamá y Brasil. En segundo lugar, la reforma no ha resuelto el problema financiero de la CDE con los PPI. La retención de los ingresos de la empresa de transmisión para cumplir los pagos de esa deuda podría afectar a la viabilidad financiera futura de la empresa. En forma similar, de acuerdo con análisis realizados, la empresa de generación hidráulica enfrentaría también serios problemas financieros. Por otro lado, el problema de los subsidios a las tarifas no se había resuelto aún, pues las tarifas seguían por debajo de sus precios reales.

En los primeros meses del año 2000 se incrementaron los niveles de las tarifas, como resultado del proceso de indexación con el precio del petróleo y la tasa de cambio del dólar, los cuales no eran esperados por la población en esta primera fase de la reforma. Adicionalmente, la persistencia de racionamientos de energía eléctrica impulsaba a la sociedad a cuestionar todo este proceso.

D. Industria petrolera

La industria petrolera en la República Dominicana no ha tenido los graves problemas que ha enfrentado la industria eléctrica, y los cambios institucionales acaecidos han sido menores, desde el punto de vista de su estructura.

1. Capacidad instalada de refinación y almacenamiento

Como se ha indicado, en la República Dominicana existen dos empresas dedicadas a la transformación del petróleo: REFIDOMSA y la Falconbridge Dominicana (FALCONDO). La primera inició operaciones en 1973, con una capacidad suficiente para abastecer la totalidad de la demanda del país. En la actualidad tiene una capacidad nominal de procesamiento de crudo de 34 000 barriles por día (bl/día), compuesta principalmente por las unidades de destilación atmosférica, hidrosulfuradora y tratamiento de GLP, es decir, se trata de una refinería tipo *hydroskimming*. La segunda refinería es propiedad de una empresa minera, con una capacidad de 9 000 bl/día, cuya producción está destinada fundamentalmente a la obtención de nafta para sus procesos industriales y de *fuel-oil* para la producción de energía eléctrica en sus unidades de generación.

Con respecto a la gestión de la empresa mixta REFIDOMSA, vale mencionar que la administración ha sido muy eficiente, técnica y económicamente, aun para los estándares del Caribe, donde existen refinerías más complejas y de mayor tamaño. De acuerdo con el estudio del ESMAP mencionado previamente, los costos de refinación se han mantenido bajos por el alto factor de utilización, la configuración técnica simple y una eficiente administración de almacenes, sin exceso de personal.

Para la importación de petróleo y derivados líquidos, el país cuenta con varias terminales, propiedad de las refinerías, la CDE, el generador privado de Puerto Plata, la empresa generadora Coastal, etc. En el caso del GLP existen tres empresas que lo importan: REFIDOMSA, Mundo Gas y Coastal.

2. Las importaciones de crudo y productos derivados

REFIDOMSA es la empresa que importa la casi totalidad de crudo, con la excepción de pequeñas cantidades de la refinería de Falconbridge, que oscilan entre 2 000 y 3 000 barriles diarios. México y Venezuela son los principales abastecedores de crudo para la República Dominicana, dentro del Acuerdo de San José.¹² El nivel de importaciones de crudo en el período 1993-1998 se ha mantenido entre 15 y 16 millones de barriles por año, lo cual ha permitido a REFIDOMSA trabajar a plena capacidad, y a Falconbridge de acuerdo con sus propias necesidades.

12. El Programa de Cooperación de San José para los países del Istmo Centroamericano y el Caribe (Acuerdo de San José) fue suscrito por los presidentes de México y Venezuela el 3 de agosto de 1980. El propósito es atender, en partes iguales, el consumo interno petrolero y contribuir al financiamiento para proyectos de desarrollo en los países beneficiarios. Los suministros se efectúan con arreglo a contratos comerciales y a los precios de venta en los mercados internacionales. Desde su suscripción inicial el acuerdo ha sido renovado anualmente por los gobiernos signatarios.

La diferencia entre la demanda de derivados y la producción de ambas refinerías se suple a través de importaciones directas de derivados. Las compras externas comenzaron en 1987; anteriormente las refinerías existentes abastecían la totalidad del país. En el período 1993-1998, el monto de las importaciones de derivados del petróleo experimentó un fuerte incremento: pasó de 11 millones de barriles en 1993 a 28.3 millones de barriles en 1998, con un incremento de 17.3 millones de barriles tan sólo en cinco años (véase el cuadro XI-7). Ya a partir de 1995, las importaciones de derivados fueron superiores a las de crudo; en 1998, la producción de las refinerías sólo pudo satisfacer el 37% de la demanda nacional.

Cuadro XI-7

IMPORTACIONES DE PETRÓLEO Y DERIVADOS
(Miles de barriles)

Años	Petróleo	GLP	Gasolinas Ker/Avtur		Gasoil	Fuel oil	Total derivados a/
1993	15 274	3 165	2 781	497	2 909	1 165	11 094
1994	16 130	3 231	3 443	271	4 813	3 550	15 982
1995	16 236	3 491	4 223	413	5 310	3 577	17 557
1996	15 042	3 978	4 683	720	7 154	3 482	20 362
1997	16 293	4 525	5 276	695	8 767	4 316	24 113
1998	15 900	5 563	6 311	898	10 778	4 058	28 339

Fuente: Cifras Banco Central.

a/ Incluye otros productos importados en cantidades menores.

Todos los derivados presentaron tasas de crecimiento muy altas, ligadas al crecimiento económico del país. Sobresalen los casos del *fuel oil* y del diesel, destinados principalmente a la generación eléctrica, por la fuerte participación de los nuevos PPI. En este sentido, el primero creció por un factor de 3.5 y el segundo de 3.7. Las gasolinas se duplicaron con creces. En el caso del GLP, las importaciones también suben vertiginosamente (por un factor de 1.76), ya que la refinería REFIDOMSA cubre menos de 15% de la demanda nacional.

3. Mercado de productos líquidos y GLP

La distribución mayorista de los productos líquidos está a cargo de cuatro empresas: Shell, Esso, Texaco e Isla. El transporte interno en el país se realiza por medio de camiones cisterna propiedad de empresas privadas, ya que los distribuidores no pueden entrar en ese segmento del negocio. Como se mencionó anterior-

mente, el gobierno fija los márgenes de las distribuidoras y los transportistas, y durante largos períodos no han sido suficientes para cubrir los costos.

La situación de la distribución de GLP es diferente en el sentido de que ha enfrentado diversos problemas: existencia de subsidios, mecánica de fijación del precio, desviación del gas para transporte público, manejo de los cilindros, etc. En este sentido, el uso del GLP en el transporte público no solamente es un problema de orden fiscal, sino también de seguridad pública. Para ese fin, el gobierno ha establecido un mecanismo de supervisión y regulación de los vehículos que utilizan este gas. En el segmento de la distribución de GLP participan 28 empresas que presentan problemas técnicos, de seguridad y económicos.

El mercado de los derivados de hidrocarburos en la República Dominicana cuenta con un agente dominante, REFIDOMSA, por su importante oferta constituida por su producción y por sus importaciones directas de derivados. Sin embargo, conviene mencionar que, como productor, su papel ha venido decayendo, pues como se dijo anteriormente, en 1998 sólo logró satisfacer poco más de la tercera parte del consumo. Una eventual apertura del mercado de los derivados requeriría un mayor número de agentes en el segmento de la importación, especialmente con instalaciones que dieran servicio de almacenamiento a cualquier solicitante.

E. Recomendaciones para un desarrollo sustentable del sector energía

Los objetivos contrapuestos que se ha pretendido alcanzar en el sector energético han creado una serie acumulativa de problemas que ha llegado a configurar uno de los cuellos de botella más importantes que enfrenta la economía dominicana. El sector energético tiene serias limitaciones para atender a la creciente demanda nacional, la eficiencia es baja y la asignación de recursos, defectuosa. Hace falta que los poderes ejecutivo y legislativo afinen las funciones normativas y regulatorias de las diversas entidades que participan en el sector, a fin de resolver los entorpecimientos que se enumeran en seguida.

1. Aspectos institucionales

El ordenamiento institucional del sector energía es una de las tareas prioritarias. Hay que definir lo antes posible todo el marco jurídico, compuesto por la ley general de electricidad y la ley de comercialización de hidrocarburos. Ello permitiría definir las funciones normativas y regulatorias del Estado y, en forma correspondiente, la Secretaría de Estado responsable de la definición de políticas del sector energé-

tico, y los entes regulatorios de las industrias eléctrica y petrolera, respectivamente. Además habría que crear un sistema de información energético, a fin de contar con los datos necesarios para la toma de decisiones en este sector. Para ello se requerirá capacitar a los profesionales que participen en dicho sistema de información.

2. Política de precios transparente

Si bien es enteramente válido que la política estatal fije metas macroeconómicas o instrumento subsidios con diferentes propósitos, ello no debiera interferir con el manejo microeconómico eficiente de las empresas estatales o privadas. Por eso, toda subvención acordada por las autoridades centrales, en vez de gravitar sobre las finanzas de las empresas, debería incorporarse al presupuesto central. Así tendería a resolverse buena parte del problema de las tarifas subsidiadas y la descapitalización crónica del sector energético.

3. Incremento de capacidad en las industrias eléctrica y petrolera

La insuficiencia crónica en el abastecimiento de electricidad, no resuelta aún en el año 2000, debería ser una razón suficiente como para impulsar una política más activa por parte del gobierno dominicano, en lo relacionado con la instalación de las próximas centrales generadoras. En ese sentido, un plan indicativo de la expansión del sistema de generación tendría que tenerse siempre actualizado, a fin de asegurar un suministro confiable y al menor costo. Dada la experiencia pasada, la ejecución de dicho plan no debería dejarse a las fuerzas del mercado; más bien, las autoridades pertinentes deberían iniciar una promoción agresiva con inversionistas privados sobre las nuevas centrales requeridas, para cubrir tanto el déficit actual como el crecimiento esperado de la demanda. Para ello será muy necesario contar con una ley general de electricidad aprobada ya por el poder legislativo. Una opción disponible también para el gobierno sería llegar a un acuerdo con las empresas generadoras privatizadas sobre la utilización de la liquidez monetaria existente producto del proceso de capitalización.

En la industria petrolera, la situación es más favorable, en particular por encontrarse la República Dominicana en una región donde se ubica uno de los mercados petroleros más competitivos, la costa del Golfo de los Estados Unidos. Esto permite que los importadores del país consigan precios eficientes, si se utilizan licitaciones tanto para el suministro como para el servicio de flete. Otras referencias de precios, como el llamado *Posting Caribe*, reivindicado por algunas empre-

13. El precio de referencia llamado *Posting Caribe* es el promedio de precios elaborados unilateralmente por tres multinacionales y representa una oferta de venta en una refinería o terminal de almacenamiento. A diferencia de los precios de la costa del Golfo, no se generan en un mercado competitivo abierto. El diferencial entre estos dos precios puede ser de más de dos dólares por barril, siendo superior el llamado *Posting Caribe*.

sas multinacionales, no son más que mecanismos de transferencias de rentas de los consumidores a las mencionadas empresas.¹³ Sin embargo, para cubrir el crecimiento de la demanda de derivados, las autoridades competentes deberían promover la instalación de terminales de importación de derivados, que brinden el servicio a terceros, sin discriminación alguna.

4. Sostenibilidad de los procesos de reformas implementados

La elevada deuda de la CDE con los PPI, las dificultades financieras de las futuras empresas de generación hidroeléctrica y de transmisión, y las debilidades de la red de transmisión, configuran un estrangulamiento de recursos que deberá romperse sistemáticamente. Un punto importante se refiere a los contratos vigentes con los PPI, por los altos precios de venta de la energía eléctrica. En este sentido, sería recomendable analizar la posibilidad de iniciar procesos de renegociación de dichos contratos, en forma no confiscatoria, como se hace actualmente en algunos países de América Central. Asimismo, los obstáculos para crear un verdadero mercado mayorista que presione la reducción de los precios de la energía eléctrica, la necesidad de supervisar el traslado de esas ganancias a todos los clientes, en particular los residenciales, constituyen otros retos para asegurar la sustentabilidad de la reforma de la industria eléctrica. Por lo demás, la atención de estas cuestiones permitiría crear las condiciones para que nuevos agentes privados amplíen el parque de generación eléctrica y aumenten la competencia en el mercado mayorista.

Por su parte, el gobierno tendría que modificar el mecanismo de subsidio del GLP, ya que en su modalidad actual produce transferencias ineficientes de rentas. En este sentido, el subsidio debería dirigirse únicamente a las clases más desfavorecidas, que consumen este combustible en los cilindros de menor tamaño. Para otros consumidores el subsidio debería eliminarse, tal como se ha hecho en la mayoría de países de América Central, pues no tiene justificación económica o social.

5. Promoción del uso racional de energía y fuentes nuevas

El largo período de tarifas subsidiadas ha provocado un consumo artificialmente alto de los productos energéticos, con muy baja eficiencia. Por lo tanto, a fin de aumentar la competitividad de la industria y los servicios dominicanos, el gobierno tendría que abocarse a crear un programa integral de fomento del uso racional de la energía. Para ello, se requerirían algunas condiciones mínimas, como la existencia de una instancia normativa gubernamental institucionalmente

14. Los organismos multilaterales tienen operaciones de este tipo en otros países.

fuerte; una política transparente de precios de la energía, sin subsidios, y una política de financiamiento para las inversiones en este rubro.¹⁴

Complementariamente, la existencia de una capacidad considerable de generación de energía solar y eólica debería impulsar un programa de desarrollo de estas fuentes, mediante la aprobación de leyes que incentiven su instalación por parte de empresas privadas.¹⁵ Asimismo, el gobierno tendría que fortalecer los programas de sustitución de leña por combustibles comerciales y de reforestación, a fin de aumentar la cobertura forestal del país. Todas estas medidas constituirían un apoyo decidido al desarrollo ambientalmente sustentable del sector energético dominicano.

15. En Costa Rica existen dos plantas de generación eólica en operación, una pública y una privada. Las leyes vigentes en este país fomentan la utilización de recursos renovables en la producción de electricidad.

Bibliografía

Da Silva, L. (1995), *El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el financiamiento para la restructuración del sector eléctrico de la República Dominicana*, presentación en el seminario del CODIA sobre “Opciones de transferencia de la Corporación Dominicana de Electricidad al Sector Privado”, Santo Domingo, 29 de junio.

ECOCARIBE S. A. (1989), *Los costos económicos y sociales del inadecuado servicio de energía eléctrica en la República Dominicana en los últimos cinco años*, julio.

ESMAP (1991), *Dominican Republic. Issues and Options in the Energy Sector*, Report No. 8234-DO, mayo.

National Renewable Energy Laboratory (1999), *Wind Energy Resource Atlas of the Dominican Republic*, mayo.

Capítulo XII

El turismo y su impacto en el desarrollo económico

Introducción

En las últimas dos décadas el turismo ha impulsado el crecimiento del país y ha constituido un colchón en los tiempos de crisis. Su evolución en ese período se puede estudiar según las etapas ligadas al desarrollo macroeconómico. Se añaden dos épocas intrínsecas al sector: la primera se caracteriza por la intervención decidida del Estado con la concesión de fuertes incentivos (1979-1992), y la segunda por la prominencia que alcanzaron las inversiones privadas y en especial las extranjeras. La primera etapa nace con la publicación de la ley 153 de 1971 de incentivos al turismo, que favoreció el desarrollo de polos integrados y de la actividad hotelera y termina con su desaparición en 1992. En este período, los ingresos por turismo se sextuplicaron. Durante la etapa que va de 1992 al presente, la inversión extranjera aumentó de forma sustancial y multiplicó los ingresos del turismo receptor internacional 7 por 2.5. El país cuenta con 50 000 cuartos de hotel, es decir, uno por kilómetro cuadrado, y recibió alrededor de 3 millones de turistas en 1999, captando un ingreso total de unos 2 500 millones de dólares.

De todos los visitantes del exterior, 41% son europeos, con una predominancia de alemanes (15%), 19% son estadounidenses y se estima que 17% son dominicanos residentes en el extranjero. (Véanse los cuadros IX-4 y IX-5 del compendio estadístico.)

Según los cálculos de la Cuenta Satélite de Turismo —un esfuerzo estadístico pionero en el ámbito mundial—, el sector contribuyó con un 10% al PIB en 1996 y, si se añaden el turismo doméstico y el emisor, representa un 20% del consumo total de la economía en ese año. La actividad genera 6% del empleo. La tasa de ocupación hotelera se aproxima a 70% y la tarifa promedio ha rondado los 30

1. En el curso del capítulo también se mencionarán el turismo doméstico y el turismo emisor, pero el tipo de turismo de mayor peso para el país es el turismo receptor.

dólares diarios en la última década. Los flujos de inversión extranjera en el sector fueron superiores a 610 millones de dólares en 1998-1999, con un 65% de origen español en ese último año.

En los últimos 20 años, las tasas de crecimiento promedio anual de la llegada de visitantes internacionales han sido de 9%, 15% en los ingresos, 12% en la disponibilidad de habitaciones, 13.5% en el valor agregado y 13.6% en el empleo total. Su efecto en la generación de divisas, empleo, encadenamientos con otros sectores y atracción de inversión extranjera ha hecho del turismo un sector fundamental en el país.

Sin embargo, existen indicadores preocupantes: los promedios de gasto y estadía bajaron 13% y 8%, respectivamente, en la década de los noventa (1991-1999), y la tarifa promedio sigue siendo una de las más bajas del mundo debido a los niveles de calidad, a la alta dependencia del sector hotelero de los intermediarios turísticos o “touroperadores” europeos y a la competencia entre los destinos de sol y playa del Caribe, el Mediterráneo y la región Asia-Pacífico. Así también, la tasa de ocupación hotelera tiende a la baja.² Sin embargo, hay que mencionar que la tasa de ocupación de la República Dominicana es muy alta en relación con la media mundial, pues si bien ronda 70% en la última década, hay zonas que reportan el 88%, como el norte del país.

Algunos elementos evidencian fallas que podrían incidir negativamente en el crecimiento sostenido del turismo en el futuro. Se han registrado daños al medio ambiente social y natural debido a un desarrollo poco armónico del sector, la falta de infraestructura básica, agua potable, energía eléctrica, vías de comunicación terrestres, y en particular la eliminación de desechos sólidos y de agua servidas. Hace falta mayor coordinación de las acciones del sector gubernamental, del privado, y del social a través de una planificación en el desarrollo en el ámbito nacional, regional y local. Se busca remediar estas disfunciones con la preparación de un plan de desarrollo a 10 años y uno de mercadeo a cinco años.

Tampoco se ha aprovechado toda la capacidad de encadenamientos con otros sectores productivos del país. Se podrían fortalecer los sectores que han demostrado eficiencia en proveer al sector turístico de productos (construcción, alimentos, bebidas y manufacturas ligeras) y servicios, en particular los de alto potencial y los

2. En este aspecto existe una polémica entre la agencia nacional de turismo gubernamental y el sector privado, fuente principal de este indicador. La ASONAHORES plantea un decremento sobre la base de los hoteles que son sus afiliados, y la Secretaría de Estado de Turismo (SECTUR) ha hecho investigaciones sobre el universo de los alojamientos no pertenecientes a esta asociación. La aseveración de que declinan las tasas de ocupación puede basarse en parte en la construcción acelerada de habitaciones de hotel y en el universo que se utilizó para las estadísticas, que solamente cubren un poco de la mitad de los hoteles del país. La afirmación de que no han declinado las tasas de ocupación se fundamenta en el estudio de los hoteles no incluido en estudios anteriores y en el análisis de los ingresos tributarios.

de profesionales altamente calificados en turismo. Se requiere impulsar el desarrollo de actividades que acrecienten los multiplicadores de empleo e ingreso del turismo y que dependen de las políticas generales del país y de la aplicación de algunas estrategias específicas, como la transferencia de tecnología, la capitalización y el financiamiento de preproducción y de posproducción, en especial las que se dirigen a la pequeña y mediana empresa.

Algunos países en desarrollo han encontrado en el turismo un instrumento para crecer. Sin embargo, al ser un sector intensivo en capital, recursos humanos, conocimiento técnico e información, sujeto a un mercado globalizado, su desarrollo debe considerar las repercusiones positivas y negativas potenciales sobre la economía, la sociedad y el medio ambiente. Las políticas instrumentadas en la República Dominicana han variado en las dos últimas décadas y en este capítulo se analiza su desarrollo y se señalan los focos de alerta y posibles soluciones que lo transformarían en impulsor de la economía, para hacer frente a las necesidades de su población y salvaguardar sus riquezas naturales y culturales.

A. Desempeño de la actividad turística en la República Dominicana, 1980-1999

1. Definiciones y estadísticas

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT), se establece que un turista, independientemente de sus motivos, es una persona que viaja por cualquier motivo fuera de su entorno habitual por más de 24 horas y por menos de un año sin recibir remuneración del lugar al que viaja. Un excursionista, por su parte, se queda en su destino menos de 24 horas; por ejemplo, un pasajero de crucero. La totalidad de estos viajeros son los visitantes que efectúan gastos antes, durante y después del viaje. El destino percibe ingresos, pero no siempre por la totalidad del gasto en que incurre el viajero, en particular en lo que se refiere al transporte. Se distinguen tres tipos de turismo, según si el viaje se efectúa dentro de las fronteras del país de residencia o en forma transfronteriza. El turismo interior es el efectuado por los residentes dentro de ese mismo país, el emisor contabiliza a los residentes de un país cuando viajan al extranjero, y el receptor considera a los residentes de otro país que se internan en el territorio nacional. Como puede observarse, el criterio fundamental es el de residencia y no el de nacionalidad. Este punto es de destacar en el caso de la República Dominicana, pues recibe un importante número de visitantes dominicanos no residentes en su país. También hay que recordar que el turismo emisor representa una importación y el turismo receptivo una exportación.

El turismo es un sector heterogéneo que agrupa actividades disímiles; su efecto en la economía es distributivo, a través de encadenamientos directos e indirectos. El concepto del *cluster* de turismo imprime dinamismo a los nexos entre los sectores, subsectores y actividades que se relacionan con el turismo, fomenta las sinergias que se crean y se convierte así en algo más que un mero agregado de actividades. Su utilidad se extiende a la toma de decisiones de política.³

Para tener estadísticas desglosadas y confiables y conocer el peso del turismo en las economías y en el ámbito internacional, se han presentado varios intentos de establecer categorías a las actividades del turismo, tanto para crear estadísticas nacionales con criterios de comparabilidad internacional, como para enfrentar negociaciones comerciales internacionales. El primero se ha llevado a cabo bajo la égida de la OMT con el propósito de diseñar y difundir el concepto y el uso de Cuenta Satélite de Turismo; la segunda, con el apoyo de la OMC para facilitar las negociaciones de servicios.

En la actualidad convergen muchos de los criterios de categorización de las actividades y los productos relacionados con el turismo. Después de la Conferencia Internacional sobre la Medición del Impacto Económico del Turismo de Niza (Francia) en junio de 1999, se ha perfeccionado el concepto de Cuenta Satélite de Turismo. Analiza el turismo por el lado de la oferta, es decir, de sus actividades características y no características, ampliando su espectro e incluyendo, entre otros renglones, muchos servicios que no se contemplaban anteriormente. Por el otro lado, se calcula el consumo intermedio y final de productos, análisis que permite medir eslabonamientos entre las diversas actividades y sectores y que también se ajusta mejor al concepto de negociaciones de servicios con la Clasificación Central de Productos (CPC por sus siglas en inglés). La República Dominicana ha desarrollado su Cuenta Satélite de Turismo entre 1991 y 1996 y ha presentado una comunicación, junto con El Salvador y Honduras,⁴ solicitando un anexo especial sobre turismo en la OMT, en razón de sus especificidades relacionadas con su heterogeneidad y las interrelaciones que se crean a escala nacional e internacional.

Asimismo, el turismo internacional se considera como comercio internacional de servicios que se efectúa en cuatro modalidades determinadas en el Grupo de Negociaciones de Servicios de la Ronda Uruguay y que se han plasmado en la OMC: el movimiento transfronterizo de un servicio, el comercio a través del establecimiento, el movimiento del consumidor y el movimiento de personal. Entre los

3. Este tipo de análisis ha sido implementado en el conjunto de los países de Centroamérica bajo la dirección académica del INCAE y de los gobiernos de la región en conjunto con el sector privado.

4. WTO (1999).

sectores de servicios, el turismo es el máximo ejemplo del movimiento del consumidor, pero involucra a los cuatro modos de prestación de servicios.

2. Principales indicadores del turismo receptor internacional de 1980 a 1999

Se utilizará en este apartado la serie de principales indicadores de hoteles, bares y restaurantes de 1980-1989 y de 1990-1999 del Sistema de Cuentas Nacionales. Asimismo, se aplica la categorización del crecimiento anual del PIB utilizada en el capítulo III de este libro: la etapa de estabilización fiscal y monetaria (1980-1986), la de expansión de la demanda agregada (1986-1990), la de estabilización y reforma estructural (1990-1995) y la de consolidación de la reforma (1996-1999).

Cuadro XII-1

CRECIMIENTO DEL PIB Y DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

Etapa	Crecimiento promedio anual					
	PIB	Turismo	Inversión turística	Visitantes	Número de habitaciones	Empleo
Estabilización fiscal y monetaria (1980-1986)	3.0	14.3	19.6	7.6	5.7	10.6
Expansión de la demanda agregada (1986-1990)	2.9	14.0	2.7	11.4	11.8	18.0
Estabilización y reforma estructural (1990-1995)	2.6	13.0	14.0	5.9	7.2	11.5
Consolidación de la reforma (1996-1999)	7.1	11.1	9.9	12.9	12.9	10.9

Fuente: Banco Central y CEPAL.

La actividad turística del país ha sido, con mucho, la más dinámica de la economía.⁵ Sin embargo, durante los últimos años, la brecha de crecimiento entre el PIB total y el turístico se ha cerrado.

5. En los años noventa, el único sector que, en promedio, mostró un mayor crecimiento que el turismo fue el de comunicaciones. Véase CIECA, "Resumen del comportamiento de la economía dominicana en 1999 y perspectivas a corto plazo", mimeo, Santo Domingo, enero de 2000.

6. Sin embargo, el arribo de extranjeros en avión creció a un ritmo mucho mayor: 10.7% por año, llegando a 555 000 en 1986.

Entre 1980 y 1999, la llegada de visitantes, extranjeros y dominicanos no residentes al país aumentó de 566 000 (82 000 eran dominicanos no residentes) a cerca de 3 millones,⁶ de los cuales 2.4 millones fueron extranjeros. Como resultado de este rápido aumento, las tasas de crecimiento anual en el número de habitaciones disponibles también fueron elevadas, pasando de un poco más de 5 000 en 1980 a cerca de 50 000 en 1999. El empleo directo e indirecto proporcionado por el sector turismo parte de unos 20 000 en 1980 para alcanzar la cifra de unos 225 000 en 1999.

3. El turismo en el Caribe

Las características del Caribe (economías insulares y pequeñas) hacen de ésta una región con alta dependencia del turismo para la generación de divisas y la cobertura del déficit comercial y para la creación de empleo, y con un alto compo-

Cuadro XII-2
REPÚBLICA DOMINICANA: PRINCIPALES INDICADORES DEL SECTOR TURISMO
(HOTELES, BARES Y RESTAURANTES) a/

Concepto	1980	1985	1990	1995	1999 b/
Valor agregado (millones de pesos de 1970)	37.5	82.5	141.0	259.4	395.6
Habitaciones disponibles (unidades)	5 389	8 562	19 043	32 846	49 623
Tasa de ocupación hotelera (%)	58.5	61.8	68.8	76.8	66.9
Ingresos por turismo (millones de dólares)	173	451	818	1 571	2 524
Llegada de no residentes (pasajeros)	566 423	753 005	1 355 361	1 806 396	2 930 795
Vía aérea	383 280	660 178	1 305 361	1 775 872	2 649 418
Extranjeros	301 070	497 280	957 864	1 471 339	2 147 742
Dominicanos	82 210	162 898	347 497	304 533	501 676
Vía marítima c/	183 143	92 827	50 000	30 524	281 377
Salida de no residentes (pasajeros)	...	...	...	...	...
Vía aérea	...	626 855	...	1 782 566	2 665 184
Extranjeros	...	473 185	...	1 438 952	2 136 036
Dominicanos	...	153 670	...	343 614	529 148
Gasto promedio (dólares)	...	...	...	...	...
Extranjeros	...	...	...	965	994
Dominicanos no residentes	...	...	...	465	627
Estadía promedio extranjeros por vía aérea (noches)	...	...	...	10.5	9.7
Empleo generado por la actividad hotelera (personas)	20 388	32 364	88 549	153 899	224 473
Directos	6 796	10 788	28 564	43 972	63 483
Indirectos	13 592	21 576	59 985	109 927	160 990

Fuente: ASONAHORES, Secretaría de Estado de Turismo, Banco Central de la República Dominicana.

a/ Incluye hoteles, bares y restaurantes. / b/ Cifras preliminares. / c/ Incluye extranjeros y dominicanos.

Cuadro XII-3

**CARIBE: LLEGADA DE TURISTAS A PAÍSES
Y TERRITORIOS SELECCIONADOS**

(Miles de turistas)

País	1985	1990	1995	1999
Total Caribe	7 391	10 550	13 265	...
Bahamas	1 368	1 562	1 598	...
Barbados	359	432	442	...
Bermudas	407	435	387	...
Cuba	238	327	742	1 617
Dominica	21	45	60	...
Guadalupe	253	331	640	...
Haití	150	144	145	...
Islas Caimán	145	253	361	...
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	412	463	454	485
Islas Vírgenes Británicas	130	160	219	...
Jamaica	572	989	1 147	1 261
Martinica	193	282	457	...
Puerto Rico	1 642	2 560	3 131	3 042
República Dominicana	660	1 305	1 776	2 600
Santa Lucía	95	141	231	...
Trinidad y Tobago	187	195	260	...

Fuente: CEPAL, con base en cifras de la Organización Mundial de Turismo (OMT).

nente de importaciones para satisfacer la demanda turística. Dentro de esta región, la República Dominicana tiene una participación especial por su tamaño, su población y la posibilidad de potenciar los encadenamientos productivos con otros sectores de la economía, así como por el dinamismo alcanzado en los últimos años.

La llegada de turistas al Caribe pasó de 6.8 millones en 1980 a 15.2 millones en 1998, según datos proporcionados por la OMT. En 1985 sólo Bahamas y Puerto Rico recibían más de un millón de turistas que pernoctaban, sin contar los arribos en crucero que han crecido en forma excepcional en la región. El millón de visitantes fue rebasado en 1987 por la República Dominicana y en 1997 por Cuba. A lo largo del período de 1994 a 1998, la República Dominicana ha sido el segundo destino del Caribe con mayor número de turistas, por debajo de Puerto Rico y por arriba de destinos como Bahamas, que ocupa el tercer lugar a lo largo de los años mencionados; Jamaica queda en cuarto lugar y Cuba en el quinto. La República Dominicana participó en 1994 con el 13.5% del total de llegadas de turistas a la región del Caribe; esta participación se incrementó constantemente hasta llegar, en 1997, a 15.2% del total, y tuvo una muy ligera baja en 1998 por la recuperación de Cuba con relación al año anterior. Así, Puerto Rico y la República Dominicana conservan durante estos años más del 35% del total de llegadas de turistas al Caribe. (Véase el cuadro IX-7 del compendio estadístico.)

Cuadro XII-4

CARIBE: LLEGADA DE PASAJEROS EN CRUCERO. PAÍSES Y TERRITORIOS SELECCIONADOS

(Miles de turistas)

País	1985	1990	1995	1999
Total Caribe	3 771	6 820	7 998	...
Bahamas	1 135	1 854	1 543	....
Barbados	112	363	485	507
Bermudas	143	113	170	....
Cuba	5	7	1	8
Dominica	7	7	135	245
Guadalupe	69	261	419	418
Islas Caimán	259	362	683	871
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	679	1 201	1 171	1 616
Islas Vírgenes Británicas	22	95	122	105
Jamaica	262	385	605	674
Martinica	153	421	428	415
Puerto Rico	419	866	955	1 275
República Dominicana	93	50	30	394
Santa Lucía	54	102	170	....
Trinidad y Tabago	10	43	22	39

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la organización Mundial de Turismo (OMT).

En cuanto a los ingresos obtenidos por concepto de turismo en la región del Caribe, Bahamas fue también el primer país en rebasar los 1 000 millones de dólares, seguido de Puerto Rico en 1988 y la República Dominicana en 1992. Por su parte, Jamaica y Cuba lo lograron en 1995 y 1996, respectivamente. En este rubro, el comportamiento en el mismo período 1994-1998 es similar al indicador de las llegadas. La República Dominicana ocupa el segundo lugar del Caribe e incrementó sus ingresos de 1.7 millones de dólares en 1994 a 2.3 millones en 1998, mientras que Puerto Rico lo hizo de 3 millones de dólares en 1994 a 3.4 millones en 1998. Los países que le siguen son igualmente Bahamas, Cuba y Jamaica que, en promedio, representan casi el 30% del total de ingresos del Caribe. La participación de la República Dominicana en los ingresos por la llegada de visitantes a la región del Caribe pasó de 13% en 1994 a 15.9% en 1997 y la ligera disminución observada en 1998 en la llegada de turistas se reflejó más en los ingresos que significaron el 15.2% del total de la región. Juntos, Puerto Rico y la República Dominicana, representan también aproximadamente el 30% de los ingresos totales del Caribe.

La República Dominicana no se encuentra dentro de los 10 primeros lugares en percibir ingresos en el gasto medio por turista realizado en cada destino del Caribe, aunque está ligeramente por encima de la media del Caribe: en 1994 fue de 832 dólares, llegando a 949 dólares en 1997 y, como consecuencia de la disminu-

Cuadro XII-5

**CARIBE: INGRESOS POR TURISMO INTERNACIONAL
EN PAÍSES Y TERRITORIOS SELECCIONADOS**

(Millones de dólares)

País	1985	1990	1995	1999
Total Caribe	4 865	8 171	11 666	...
Bahamas	990	1 324	1 346	...
Barbados	309	494	612	...
Bermudas	357	490	488	...
Cuba	116	243	977	...
Dominica	10	20	34	...
Guadalupe	95	197	458	...
Haití	93	46	56	...
Islas Caimán	86	236	394	...
Islas Turcas y Caicos	12	37	62	...
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	507	697	822	940
Islas Vírgenes Británicas	68	132	211	...
Jamaica	407	740	1 069	1 232
Martinica	93	240	384	...
Puerto Rico	758	1 366	1 828	2 148
República Dominicana	451	818	1 571	2 524
Santa Lucía	56	154	268	...
Trinidad y Tabago	97	95	73	...

Fuente: CEPAL, con base en cifras de la Organización Mundial de Turismo (OMT).

ción de llegadas de turistas al país, bajó a 928 dólares en 1998. Las Islas Vírgenes de los Estados Unidos son el destino que capta mayor gasto por turista: en 1994 se calculó un gasto medio de 1 704 dólares por turista y, aunque en 1998 disminuyó a 1 458 dólares, sigue siendo el destino de mejor perfil de gasto en la región. (Véase el cuadro IX-11 del compendio estadístico.)

La República Dominicana cuenta con el mayor número de habitaciones en hoteles y establecimientos similares, seguido de Cuba; conjuntamente, participan con alrededor de 40% de la oferta de habitaciones en la región. En 1994 la oferta de habitaciones de la República Dominicana representó 19% del total de la región del Caribe, llegando a 22% del total en 1997. Cuba también ha incrementado constantemente su oferta de habitaciones y pasó de representar el 17% del total en 1994 a 18% en 1997. (Véase el cuadro IX-9 del compendio estadístico.)

Finalmente, en lo que se refiere a la llegada de pasajeros de cruceros, Bahamas sigue siendo el líder con más de un millón de llegadas en 1985, seguido por las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, que rebasaron esa cifra en 1987, y Puerto Rico en 1997. En cambio, la República Dominicana solamente recibe unos 280 000 en 1999. Cuba, por su parte, recibe cifras mínimas de cruceristas (8 000), debido al embargo a que está sujeta. (Véase el cuadro IX-8 del compendio estadístico.)

Es interesante hacer un paralelo con Cuba, el destino que parece el competidor más importante de la República Dominicana en la actualidad por sus similitudes en idioma, dimensión y expansión en los últimos años y de puntos de partida muy diferentes. En 1985, cuando Cuba solamente recibía 248 000 visitantes, la República Dominicana recibía más de tres veces esa cantidad. En 1999, Cuba recibe 1 600 000 visitantes y la República Dominicana casi tres millones, es decir, un poco menos del doble. En cuanto a ingresos, en 1985 Cuba recibía 116 millones de dólares, mientras la República Dominicana casi cuatro veces esa cantidad. Para 1998, la brecha también ha disminuido, pues Cuba recibió 1 600 millones de dólares y la República Dominicana únicamente 1.5 veces esa cantidad. En 1998 el gasto promedio en Cuba por visitante fue de 1 170 dólares por visitante, mientras en la República Dominicana fue de unos 860 dólares. En cuanto a habitaciones, la brecha se cierra, pues Cuba tiene unas 40 000 habitaciones y la República Dominicana ha llegado a 50 000. La República Dominicana tiene acceso al mercado de los Estados Unidos que le está negado a Cuba, pero no lo ha desarrollado en toda su capacidad, si bien el turismo "étnico" es una fuente importante de visitantes. Por otra parte, Cuba cuenta con una imagen definida en la mente de los viajeros, con una mano de obra muy calificada. Ninguno de los dos ofrece alto nivel de calidad para el turismo y ambos cuentan con el mismo tipo masivo de desarrollo. Es muy posible que el desarrollo acelerado del turismo en Cuba haya llevado a la República Dominicana a competir, pero la expectativa de apertura de Cuba no se cumplió todavía, lo cual ha reducido la presión sobre la República Dominicana para dar un salto cualitativo en su turismo. La República Dominicana como producto turístico no tiene una fuerte implantación en los Estados Unidos, pero está incrementando su promoción hacia ese país. Según se argumenta más adelante, sería importante potenciar al máximo el turismo de dominicanos y de sus descendientes en el exterior, y desarrollar nichos de mercado muy específicos de alto nivel para atender al mercado norteamericano en general.

B. Política de desarrollo del turismo y factores de crecimiento

1. Políticas de desarrollo del turismo

a) Institucionalidad

En la República Dominicana, el desarrollo del turismo receptivo internacional comenzó en la década de los años sesenta. La institucionalidad del sector nació en dos frentes: por una parte, se sentaron las bases de lo que la OMT ha llamado una Agencia Nacional de Turismo (ANT) y, por la otra, se otorgó al Banco Central primacía en el fomento turístico a través de INFRATUR, en particular en la zona norte del país.

i) Agencia Nacional de Turismo. En 1968 se promulgó el decreto 2536, en el cual se marcaron las primeras directrices de la política nacional de turismo, seguido por la Ley 541, Orgánica de Turismo del 31 de diciembre de 1969. Sus principios fundamentales fueron: dar prelación al turismo receptor internacional, pero sin olvidar el turismo doméstico; la obligatoriedad del apoyo concertado de todas las instituciones gubernamentales, y finalmente, la coordinación entre el Estado y el sector privado. Al efecto, se celebraron las convenciones nacionales de 1969 y de 1973, en las cuales ejerció influencia el ejemplo del turismo español. Otra acción fue la de establecer el concepto de multidesestino con Puerto Rico, así como de advertir la importancia de la aviación y de la infraestructura aeroportuaria en Santo Domingo y Puerto Plata. La siguiente convención se llevó a cabo en 1990 y buscó promover una visión de consenso para diagnosticar la situación del turismo, definir un rumbo y las estrategias que deberían adoptarse para solucionar problemas y promover nuevos desarrollos.

ii) INFRATUR. La creación en 1971 de INFRATUR dentro de la estructura del Banco Central sería el puntal del desarrollo del turismo durante más de 20 años gracias a las amplias facultades que se le concedieron en materia financiera y ejecutiva, plasmadas en el desarrollo de Puerto Plata en la costa norte, tanto en el desarrollo de la infraestructura básica como de la hotelera y, a partir 1991, el desarrollo turístico del suroeste. Este organismo deja el lugar al Departamento para el Desarrollo de la Infraestructura Turística (DEFINPRO) que conserva las funciones de INFRATUR en las zonas en que todavía existen inversiones o créditos activos.

La intervención del Banco Central fue fundamental en la capitalización del turismo con fondos propios y empréstitos otorgados por organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y su canalización en condiciones preferenciales. Eso mismo propició la recopilación estadística del sector hasta culminar con la preparación de la Cuenta Satélite de Turismo.

b) Legislación

i) Incentivos: la ley 153 de 1971. La importancia del turismo para las autoridades dominicanas llevó a la promulgación de una ley fundamental para el crecimiento del sector: la Ley 153 de Promoción e Incentivo del Desarrollo Turístico del 4 de junio de 1971. Las metas que se plantean están basadas en efectuar desarrollos conjuntos entre el Estado y el sector privado en las zonas prioritarias de desarrollo turístico. La ley permitiría la expropiación de tierras por razones de utilidad pública. Ello distorsionó ese mercado debido a la multiplicidad de los sujetos que resultaban beneficiados, así como a la generosidad de los propios incentivos y a la discrecionalidad del Directorio de Desarrollo Turístico. Estos últimos consis-

tían en las exenciones fiscales, la concesión de financiamientos en condiciones preferenciales y las garantías del suministro de divisas para la importación de bienes y servicios en los proyectos turísticos y para la repatriación de beneficios de la inversión. La ley 153 otorgaba la exención al 100% de una serie de impuestos (impuesto sobre la renta, sobre la constitución de sociedades, sobre los aranceles e impuestos de importación, además de hacer deducibles las inversiones por un período de 10 años con posibilidades de ampliación a 15 años).

La ley rigió por más de 20 años el desarrollo del sector. En 1992, el Código Tributario en la ley 11-92 dejó sin efecto los incentivos en el período de la reforma estabilizadora de la economía dominicana. En opinión de miembros del sector privado, la derogación de la ley modificó las reglas del juego, dañando a la hotelería dominicana frente a la inversión extranjera debido a los diferenciales en las tasas de interés, a los plazos y al acceso al financiamiento interno y externo para los proyectos turísticos. Comenzó entonces la penetración mayor de la inversión extranjera al sector.

ii) Inversión extranjera: la ley 16 de 1995. En lo que se refiere a la inversión extranjera, con la ley 16-95, que sustituía a la ley 861 de 1978, la situación particular del turismo no cambió sustancialmente, aunque sí se firmaron instrumentos bilaterales y multilaterales de protección a la inversión extranjera directa (Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversión (APPRI). En la actualidad se permite la inversión en cualquier actividad turística y los inversionistas extranjeros tienen la posibilidad de remitir la totalidad de su capital y de sus beneficios en divisas libremente convertibles sin autorización previa del Banco Central. Es posible remitir las ganancias por contratos de servicios técnicos de transferencia de tecnología y uso de marcas, si han sido previamente aprobados por el Banco Central. Se han flexibilizado los trámites para el registro obligatorio de los montos de inversión extranjera en el Banco Central en capital, bienes raíces o instrumentos financieros. El turismo no está sujeto a las reglamentaciones y obligaciones propias del mercado de divisas oficial, sino que opera sin restricción en el mercado libre de cambios. El tipo de cambio para la actividad hotelera pasó de 5.95 pesos por dólar en 1988 a 16 en el año 2000,⁷ es decir, se multiplicó por un factor de 2.69. Esta devaluación paulatina de la moneda nacional es uno de los factores que convierten al país en destino de turistas y de inversión extranjera, es decir, sus costos bajos a escala internacional.

Las cifras por parte del sector privado como de los organismos oficiales, el Banco Central y la SECTUR coinciden en que la inversión extranjera en turismo ha llegado al 60%-70%⁸ del total en la actualidad, cuando antes de la abrogación de

7. Horwath Consulting, Sotero Peralta y Asociados (1998), págs. 26-27.

la ley 153 era solamente de 30%-35%. La participación del turismo en la inversión extranjera directa ha sido elevada y poco vulnerable a los cambios que han afectado a los demás sectores económicos, y aunque bajó de 45% del total en 1998 al 22% en 1999, se conservó en cifras absolutas (más de 300 millones de dólares en cada uno de estos años). Esa baja relativa se explica por la fuerte inversión en el sector de la energía eléctrica y en telecomunicaciones.

2. Fuentes del crecimiento del turismo

a) Papel del Estado

El año 1980 es un punto de inflexión en la historia del turismo dominicano pues, por primera vez, los ingresos por turismo empezaron a superar los egresos y se rompió la tendencia de una balanza de turismo tradicionalmente deficitaria. La desaparición de la ley 153 de incentivos en 1992 abriría paso, entre otros factores macroeconómicos, a la necesidad de contar con más inversión privada nacional y extranjera, y a la nueva ley de 1995 que regula la segunda.

Tampoco se debe olvidar que el turismo se benefició del tipo de cambio dual de 1980 a 1984, y que a partir de 1983 no tuvo la obligación de entregar divisas al Banco Central. En 1985, la devaluación del peso frente al dólar (de un peso por un dólar a tres por uno) favoreció la competitividad del sector a escala internacional. Asimismo, los precios de los insumos del sector fueron subsidiados, en especial los controlados de los alimentos.

En cuanto a la tierra, los precios son más bajos que en el resto del Caribe, así como los costos de la construcción y de la mano de obra. Si se divide el monto de la inversión extranjera por el número de habitaciones, se obtiene el costo promedio de la infraestructura hotelera de unos 45 000 dólares en la República Dominicana por habitación construida. Los costos de entrada y salida de los pasajeros, así como los impuestos a las habitaciones y al valor agregado, son menores que en otros países. Las desventajas se dan en el costo financiero y en la baja productividad de los empleados de base derivados de una falta de capacitación y la escasez de mandos medios. En cambio, se tiene una ventaja en los cargos de gerencia y de servicios profesionales de alta capacitación.

Este fenómeno apunta hacia los productos característicos del mercado dominicano que, con pocas excepciones, se especializan en turismo de masas y procuran obtener alta ocupación hotelera; atienden a visitantes con un perfil de ingresos me-

8. Jiménez (1999). El ministro de la SECTUR da los porcentajes siguientes para 1996: 60.9% de inversión extranjera directa (IED) y 31.8% de inversión dominicana; el resto, mixto y no reportado.

dios o bajos, básicamente empaquetados y de origen europeo. Por otra parte, los problemas del entorno en que se desarrolla el turismo no permiten aspirar a la elevación de las tarifas. Como plantea uno de los empresarios de turismo más importante del país,⁹ el producto turístico es el país y no se podrá mejorar si el país no prospera, por lo cual es importante solucionar los problemas de manera participativa, involucrando a todos los sectores; gubernamental, privado, social y académico.

Se puede concluir que, si bien en el pasado el turismo se desarrolló al amparo del intenso papel representado por el Estado y de las exenciones otorgadas por la ley 153, a partir de 1992 y, en la actualidad, el desarrollo del turismo depende de las condiciones generales de la economía, de reglas del juego más transparentes y de las ventajas competitivas intrínsecas del país, como son los recursos naturales, los costos bajos de la tierra, de la construcción y de la mano de obra, y un talento de gestión que se ha desarrollado en el país. El capital privado que ha entrado en forma dominante al sector es ahora extranjero y depende también en gran medida de las estrategias de expansión de las empresas transnacionales, en especial de las españolas. Éstas últimas gozan de una abundancia de capital con intereses bajos y plazos más largos que los que pueden conseguir las empresas dominicanas.

El desarrollo y la competitividad del turismo dependen en forma directa de telecomunicaciones eficientes a precios competitivos. Este sector, con su liberalización,¹⁰ competencia y capitalización, ofrece bienes, servicios y sistemas integrales de comunicaciones e informática internacionalmente competitivos en todo el país, tanto a los prestadores de servicios turísticos y a sus proveedores nacionales y extranjeros como a los visitantes.

El incremento del gasto en el renglón de la promoción turística del país a escala institucional y privada en los últimos tres años también ha ayudado a ganar nichos de mercado, como el aumento del turismo anglosajón norteamericano y francés. También crece el turismo de cruceros gracias a mejoras en las terminales y negociaciones con las compañías de cruceros. Otro factor beneficioso ha sido el avance en los servicios de bancos y tarjetas de crédito ligados a la liberalización del sector financiero al facilitar las transacciones de empresas y de turistas.¹¹

También inciden directamente en la competitividad internacional del turismo los recursos humanos, tanto en costo como en su educación general y en su capacitación específica. Los sueldos y salarios han sido en los últimos 20 años un factor decisivo en los bajos costos del producto turístico del país. Sin embargo, en los noventa se ha dado un incremento del salario mínimo y de las remuneraciones específicas del sector, debido a la construcción acelerada de habitaciones hoteleras

9. Ranieri (2000).

10. En el mercado compiten CODETEL y TRICOM, particularmente interesadas en el sector turismo.

y al rezago en la capacitación de personal calificado, en especial en los niveles técnicos y en los mandos medios. Asimismo, el país ha contado con el flujo de mano de obra barata y abundante del país vecino, Haití, sobre todo en el campo de la construcción. (Véase el capítulo VIII.)

El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) ha dispensado educación en turismo a todos los niveles. En lo que se refiere a la formación universitaria de expertos en gestión de empresas, en las 13 instituciones universitarias¹² se ofrecen estudios de turismo, inclusive una maestría en ecoturismo. La baja calificación general de los recursos humanos de base se ha suplido con su amabilidad, pero no se ha logrado erradicar las deficiencias en el promedio del servicio a escala nacional, falla que se está subsanando con capacitación dual (*on the job*) y con la creación de escuelas técnicas como la de San Cristóbal. La falta de personal especializado en los mandos medios y técnicos se ha aunado a condiciones deficientes de la infraestructura en la logística del transporte de alimentos (como la falta de una cadena de frío ininterrumpida del productor al consumidor que se remedia con la construcción de una central) y en la preparación de alimentos *in situ* (que se corrige con la instalación a escala nacional de un programa inglés¹³ para su manejo correcto), la potabilización del agua y la eliminación de aguas residuales (que se trata de concesionar a compañías privadas).

b) Papel del sector privado

La inversión privada dominicana, junto con las inversiones extranjeras, ha tenido también un papel decisivo, en particular en la década de los noventa, en el proceso de superación de muchas deficiencias de infraestructura básica y turística que el Estado no podía atender por motivos ajenos al propio sector del turismo: la reestructuración macroeconómica, el cambio de paradigma económico hacia una mayor participación del mercado y la falta de recursos frescos para atender al crecimiento acelerado del turismo.

El fenómeno de la intervención directa del sector privado en el financiamiento y operación de obras de infraestructura básica y turística se dio en forma notable en la región del este (Bávaro y Punta Cana): ha construido, entre otras obras, un aero-

11. En 1998, Visa tiene el primer lugar de penetración con 28.6% del mercado de tarjetas de crédito, American Express, 22.5% y Master Card y Diner's, 18.4% del total cada una. En cambio EuroCard se usa poco, lo que podría reflejar el dominio de paquetes prepagados con el turismo europeo. (ASONAHORES, 1999).

12. Se pueden mencionar en forma indicativa la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), la Universidad Iberoamericana (UNIBE), la Universidad Pedro Henríquez Ureña, la APEC, la UAS y otras.

13. Este programa, Cristal, ha sido fundamental tanto en la capacitación para la higiene como para la reputación de establecimientos y del país en general que han sido "cristalizados". Recientemente, ha entrado al mercado una nueva compañía francesa.

puerto, plantas generadoras de energía eléctrica y de saneamiento de aguas servidas. La acción del sector privado también se da en la ciudad de Santo Domingo para asegurar recolección de basura, alumbrado público y embellecimiento de la ciudad. La publicación periódica de estadísticas del turismo a través de su poderosa ASONAHORES ha constituido un servicio invaluable para el sector. Asimismo ha copatrocinado con la SECTUR la promoción del país en el ámbito internacional, y ha creado el Consejo Nacional de Promoción Turística.

c) Necesidad de un plan de desarrollo concertado

El Plan de Ordenamiento Territorial de la Zona Norte de 1975 fue controlado e implementado por el INFRATUR. En el resto del país, aunque se declararon seis y posteriormente ocho zonas prioritarias de desarrollo del turismo, no se ha implementado una política unificada. Si bien se hicieron varios planes nacionales de turismo y, por el lado privado, la ASONAHORES, éstos no se han instrumentado en su totalidad, ni en forma consistente. La tarea de coordinación se torna difícil por la multiplicidad de dependencias y de instituciones que intervienen en un sector tan heterogéneo como el turismo: la Dirección Nacional de Parques y el recién fundado Instituto Nacional de Protección Ambiental (INPRA), la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), las autoridades de la aeronáutica civil, así como las autoridades municipales y regionales y la ASONAHORES por el lado privado.

A título ilustrativo, el Plan de Ordenamiento Turístico Territorial de la República Dominicana (PNOTT) de 1996 anulaba todos los planes que no estuvieran en concordancia con sus directrices.¹⁴ Cada una de las zonas turísticas debía elaborar su propio plan de desarrollo regional y local según parámetros similares, pero no ha sido el caso. Por su parte, y como se mencionó anteriormente, la SECTUR se encuentra en la fase de preparación de un plan de desarrollo que habrá de discutirse con todos los agentes involucrados. El reto consiste en lograr un consenso en las metas fundamentales del sector, sobre cómo avanzar en forma eficiente aprovechando los aportes de gran valor técnico que se han tenido en el PNOTT.

d) Promoción en el exterior

En lo que se refiere a la promoción turística del país, la institucional se realiza tradicionalmente mediante representaciones en el exterior, en particular en Europa, Canadá y los Estados Unidos. Por su parte, los proveedores de servicios turísticos del país preparan su propia publicidad o se la dejan a los touroperadores, en la

14. BID/SNEDE (1996). Este plan presenta unas normas técnicas de alto nivel y cubre los temas fundamentales de un plan de ordenamiento territorial del turismo, incluyendo los mecanismos de acción y de evaluación de los avances en forma de consenso; su objetivo es ordenar la oferta sin dejarse descontrolar por la demanda.

mayoría de los casos extranjeros, que compran el producto turístico dominicano. En la actualidad, las cadenas hoteleras transnacionales usan sus redes de reservación o se anidan en sistemas de distribución global computarizada, desarrollados por las aerolíneas y que usan las agencias de viaje. El uso de Internet no registra todavía cifras significativas.

Se ha avanzado en conocer el perfil de los visitantes a través de las encuestas rutinarias de gasto y de opinión que realiza el Banco Central en los aeropuertos, así como las que lleva a cabo la SECTUR, como en el caso de los pasajeros de cruceros. La ASONAHORES supervisa en forma continua a sus agremiados para obtener información actualizada sobre llegadas y salidas, así como sobre niveles de ocupación y otros indicadores.

El esquema de *matching funds* entre el sector gubernamental y otros agentes del sector ha sido exitoso en los acuerdos para la promoción del turismo: en 1996 se expidió un decreto que destinaba una parte de las entradas por tarjetas de turismo y de los impuestos a los asientos de *charters* a la promoción conjunta del gobierno, ASONAHORES, los transportistas y los touroperadores de los Estados Unidos y de Francia con el apoyo específico del Consejo para la Promoción del Turismo. En 1996 se destinaron 600 000 dólares, 8.1 millones en 1997 y alrededor de 7 millones en los años subsiguientes, multiplicando por más de 10 las cifras previas al decreto, aunque todavía no logran los niveles de gasto de otros destinos del Caribe. La participación en las ferias más importantes en el ámbito europeo y de los Estados Unidos, así como la creación de la Bolsa Turística del Caribe que se lleva a cabo en Santo Domingo, también constituyen recursos favorables para el país y las empresas. La participación en los organismos regionales como la Caribbean Tourism Organisation y, la más reciente, Asociación de Estados del Caribe, proveen retroalimentación y apoyo al analizar la posición del turismo de la región.

Sería conveniente ampliar y afinar la promoción hacia los ciudadanos dominicanos no residentes y los descendientes de dominicanos en el exterior. El porcentaje de los primeros asciende a 17% del total de llegadas y el de los segundos bien podría resultar importante entre los viajeros que vienen de los Estados Unidos. Hay que recordar que el producto tradicional dominicano de sol y playa está muy enfocado hacia el mercado europeo y quizá no resulte tan atractivo para los viajeros norteamericanos. En este caso, quizá sería interesante atraer cadenas norteamericanas de alto nivel para atender nichos específicos de altos ingresos de ese país e ir debilitando la dependencia del mercado masivo europeo manejado por touroperadores poderosos. También habría que decidir cuál sería la imagen del país y crear un logotipo nacional que identificara a la República Dominicana en la mente de los visitantes potenciales, como un destino específico, aunque inmerso en el Caribe.

C. La contribución del turismo a la economía

1. La cuenta satélite de turismo

Para determinar el peso del turismo en la economía del país ¹⁵ es de gran utilidad la información estadística de la ya mencionada Cuenta Satélite de Turismo de la República Dominicana (CSTRD) que el Banco Central, con apoyo de la OMT y el PNUD, completó para el año 1991.¹⁶ Esta cuenta ha sido actualizada para los tres años del período 1994-1996.¹⁷ También se han aprovechado algunos estudios sobre los efectos del turismo en el país.¹⁸

Las referencias de este apartado sobre los rubros cubiertos por este ejercicio se centran en los años mencionados, pues no existe una medida de comparación posible con las cifras de las cuentas nacionales tradicionales que medían el valor agregado de la actividad "Hoteles, Bares y Restaurantes".¹⁹ Las diferencias que se obtienen en los resultados se explican en dos contextos: el de la medición de la producción, es decir, el turismo por el lado de la oferta, al cual se añadieron muchas actividades que no se contemplaban con anterioridad²⁰ y, por el otro, la medición del consumo turístico, o sea, el turismo por el lado de la demanda intermedia y final. En esta doble perspectiva reside la aportación de la metodología y los resultados de la CSTRD, así como la ampliación del espectro de las actividades y productos a los que se consideran característicos y los que no lo son.

Al contabilizar el sector por el lado de la oferta, se pretende ofrecer un panorama más completo de la producción de bienes y servicios turísticos primarios y relacionados, así como de los impuestos generados por lo producido en el país y de las importaciones directas e indirectas. Se añadieron las siguientes actividades: hoteles, restaurantes y bares, transporte aéreo, transporte terrestre, alquiler de vehículos, agencias de viajes, artesanías, comercio turístico y otras actividades turísticas. De esta forma se determinó que el producto interno bruto turístico pasara de representar 5% del PIB total en 1991 a 9.9% en 1996.

15. Para este capítulo se utiliza extensivamente la compilación y el análisis realizados por el Banco Central de la Cuenta Satélite de Turismo, en particular en Cuenta Satélite de Turismo (1999) *Análisis de resultados, 1994-1996*, Banco Central, mayo. Es la fuente principal del capítulo a menos que se indique lo contrario.

16. OMT, BCDR, PNUD (1996).

17. BCDR (1998).

18. FAO (1996); SRI International (1997).

19. BCDR (1999).

20. Aún no se han integrado todas las actividades desglosadas que se recomendó incluir en la reunión de Niza de 1999.

En cuanto a la demanda, utilizando la CPC, la CSTRD tuvo la aportación conceptual más importante al contabilizar el consumo intermedio y el consumo final del turismo interno, receptor o emisor. Este tratamiento permite desglosar el consumo de bienes y servicios nacionales así como las importaciones y exportaciones ²¹ de bienes y servicios de todo tipo relacionadas con el turismo.

Si se mide el valor agregado del turismo, se obtiene una participación promedio de 9% para el período 1994-1996, mientras que, para los mismos años, el gasto total del turismo, es decir, el consumo turístico intermedio y final, es de 19.1% del PIB total. Si se analiza la aportación de cada actividad del sector conforme a la metodología de la CSTRD, y los años que cubre, destacan la de hoteles y similares, restaurantes, bares y similares, transporte aéreo, transporte terrestre, y otros.

Las conclusiones de la CSTRD permiten hacer una reflexión sobre el peso del turismo, pues representa casi una quinta parte del gasto total de la economía. Sin embargo, hay que recordar que este gasto proviene del turismo interno o doméstico que no cruza fronteras, del turismo receptor dentro del país, así como del turismo emisor, es decir, las importaciones. Estas últimas se refieren a los gastos de residentes del país en sus viajes al exterior, menos los gastos que pudieran efectuar dentro del país antes y después del viaje.

2. Hoteles y similares

En relación con el concepto de hotelería y alojamiento, es relevante notar que esta actividad mantuvo un crecimiento acumulado anual de 29.5% de 1991 a 1996 y que su participación en el turismo pasó de 39% en 1991 a 54.6% en 1996.²² El crecimiento se relaciona con el aumento de habitaciones hoteleras, que pasó de aproximadamente 21 500 a casi 35 500 en 1996. El crecimiento de las llegadas y de los ingresos alcanzó 63% y 112% en los años respectivos. Adviértase que el número de habitaciones llegó a la cifra de 50 000 en el año 2000. (Véase el cuadro IX-9 del compendio estadístico.)

La hotelería dominicana ha logrado crecer en la propiedad y en la operación de cadenas hoteleras y cadenas operadoras de hoteles, dos figuras administrativas distintas, aunque en muchos casos se superpongan. Sin embargo, en la actualidad

21. No es ocioso recordar que el consumo final de un bien o de un servicio turístico por un turista no residente en el país constituye una exportación y, a la inversa, el consumo de un residente en el extranjero constituye una importación a través de lo que se ha denominado el movimiento del consumidor en el comercio internacional de servicios.

22. Estos incrementos se calculan sobre el año base de 1970.

se están dando una serie de fusiones y adquisiciones entre las propias empresas nacionales o con cadenas extranjeras.²³ Hay que recordar que las inversiones y las operaciones de la hotelería presentan muy diversas combinaciones contractuales y accionarias en el ámbito internacional como son marcas, licencias, contratos de administración, de operación, renta de inmuebles y un sinnúmero de figuras legales y financieras que se combinan en cada país con las normas de la legislación local.²⁴

Cuadro XII-6

REPÚBLICA DOMINICANA: PRODUCTO INTERNO BRUTO TURÍSTICO

(Millones de pesos)

Detalle	1995	1996	Tasas de crecimiento (%)	
			1995-1994	1996-1995
PIB turístico	18 003.4	23 784.1	20.3	32.1
Valor bruto de producción	33 535.9	41 735.5	23.6	24.5
Hoteles y similares	8 279.4	12 198.2	38.8	47.3
Restaurantes, bares y similares	4 361.3	5 105.7	14.0	17.1
Transporte aéreo	143.9	124.9	-5.82	-13.20
Transporte terrestre	2 438.6	3 085.5	3.6	26.5
Alquiler de vehículos	318.8	307.5	-10.97	-3.54
Agencias de viajes	265.2	287.6	25.0	8.4
Artesanías	137.0	146.3	6.2	6.8
Comercio turístico	904.1	942.7	22.4	4.3
Otras actividades turísticas	102.2	129.3	-31.68	26.5
Consumo intermedio	-16 613.2	-19 334.7	27.2	16.4
Impuestos sobre importaciones	788.1	970.5	21.9	23.1
ITBIS + Impuestos-subsidios a/	292.7	412.8	16.0	41.0
Participación del valor agregado del turismo en el PIB total	8.6	9.9	2.8	15.8

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, Cuenta Satélite de Turismo.

a/ ITBIS: Impuesto sobre transacciones de bienes y servicios.

En las cadenas hoteleras internacionales predomina la inversión española que trabaja en parte a través de contratos de administración y uso de marca, pero en gran medida en forma directa, lo que representa una medida de confianza en la actividad y en el país. Este patrón de expansión se está dando en la zona del Caribe de habla española, en Cuba y México. En la República Dominicana no ha tenido lugar en forma significativa la entrada de cadenas norteamericanas que trabajan

23. Entre las cadenas dominicanas se pueden mencionar en forma indicativa a AMHSA, Casa Marina, y Allegro, entre otras.

24. Por estas razones son tan complejos los servicios asociados a la preinversión, inversión y operación hotelera. En la República Dominicana existe un cúmulo de conocimiento sobre el tema que se está exportando a otros países, como lo hace la firma Horwath, Sotero Peralta y Asociados.

con el concepto de integración horizontal más que con el de integración vertical propio de los europeos. Las ventajas asociadas a la participación extranjera derivan básicamente del acceso a recursos financieros, a la red de proveedores, de reservaciones, de publicidad y de comercialización, a la información, conocimiento y transferencia de tecnologías.

3. Restaurantes, bares y similares

Este renglón constituye el 25% del total del valor agregado del turismo en 1996, el doble del valor de 1991. El crecimiento de esta actividad está en relación directa con el crecimiento del turismo receptivo y del turismo doméstico. También la producción de los servicios de alimentos y bebidas consumidos por la población en su lugar de residencia habitual ha crecido y en teoría no es turismo, pero no se puede desglosar con facilidad. Sin embargo, gracias a los resultados de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1997, el Banco Central ha podido determinar que este gasto se elevó significativamente de 1984 a 1997.

En el sector de comidas rápidas han entrado cadenas norteamericanas que en la actualidad atienden más bien al mercado nacional. Parece que también se está empezando a desarrollar el sector gastronómico para atender el turismo de negocios y el turismo de mayores ingresos.

4. Transporte aéreo

El crecimiento de los servicios aéreos de transporte se ha deteriorado a causa del cese del servicio de la compañía más importante del país, Dominicana de Aviación (1994). En efecto, debido a una serie de problemas, en gran medida de seguridad, esta empresa fue incluida en la categoría III de los Estados Unidos, por lo cual no puede volar a ese país, su mayor mercado natural. La modalidad *wet lease*, es decir, la que usa aeronaves, tripulaciones y mantenimiento extranjeros, es la única que se permite.

Esta situación ha causado tensiones y problemas entre los dos países y entre el sector gubernamental y el privado. Hay quienes proponen la reactivación de la compañía como monopolio, enfrentados a los partidarios de la libre competencia en el mercado nacional y en el exterior. En realidad, se trata de un problema complejo que incluye tanto la modernización de reglamentaciones nacionales de la aeronáutica civil obsoletas, como de legislación de competencia de mercados. En todo caso, el país ha firmado un acuerdo de cielos abiertos con los Estados Unidos.

Se cuestiona en el ámbito internacional y en el nacional la utilidad de la existencia de una compañía de bandera nacional y más todavía de compañías de

propiedad estatal que han estado desapareciendo en todo el mundo. Por otra parte, las aerolíneas necesitan peso específico mayor para competir en el mercado mundial, por lo que se plantea la conveniencia de crear aerolíneas de carácter regional, o de establecer asociaciones o alianzas con compañías extranjeras a través de varias figuras legales, financieras, de cooperación en las redes de reservación y de operación.

En el caso de los países en desarrollo como la República Dominicana, se plantea con fuerza la problemática de la recapitalización en equipo de tierra y aire o la utilización de modalidades alternativas (renta de aeronaves) en un sector que necesita cuantiosos recursos financieros, así como información y conocimientos técnicos para su operación efectiva. También es necesario capacitar recursos humanos en todas las fases de la operación aeronáutica y en el mantenimiento de la flota, atendiendo con primacía la seguridad, la calidad y el precio del servicio. Tampoco hay que olvidar el papel decisivo que han tenido los sistemas de reservación computarizados y su evolución hacia los sistemas de distribución global.²⁵ Finalmente, es preciso mencionar que dentro del país opera la compañía Air Santo Domingo, que realiza vuelos nacionales, y varias compañías privadas que atienden vuelos dentro del país y rentan aeroplanos y helicópteros.²⁶

La empresa American Airlines domina el mercado de los vuelos regulares del Caribe a los Estados Unidos (70%) a través de su base de operaciones de Miami, que también se ha convertido en base de cruceros. Representantes del país en foros y organismos internacionales han denunciado esta situación de cuasi monopolio del transporte aéreo, que impide a la República Dominicana, como a la mayoría de países del Caribe, aprovechar más el flujo de pasajeros internacionales a sus destinos turísticos.²⁷

La dependencia del transporte aéreo de la República Dominicana, como destino mayoritariamente vacacional, aunado a su situación insular, se procura mitigar con el establecimiento de líneas regulares con otras zonas geográficas, en particular europeas. La República Dominicana, con sus siete aeropuertos internacionales, recibe vuelos regulares de 32 aerolíneas.²⁸

25. Global Distribution Systems. En las dos últimas décadas se han dado esfuerzos importantes para implantar un mayor grado de neutralidad y competencia en estos sistemas frente a la dominación de los mercados turísticos por las compañías aéreas que los manejan. Sin embargo, las alianzas globales están erosionando estos instrumentos destinados a desarrollar la competencia en el transporte aéreo.

26. Éste ha sido el caso, entre otros, de APA, Queen Air y Air Atlantic.

27. UNCTAD (1998).

28. De América del Norte con Aeromar, Continental, Northwest, Tower Air y TWA, además de American Airlines. De Europa recibe vuelos de Air Europa, Air France, TAP, AOM, Iberia, Condor, Hapag Lloyd, LTU, Lauda Air y Martinair. Con el resto del Caribe operan las siguientes aerolíneas: Aeropostal, Air France, Air Guadeloupe, ALM, American Airlines, American Eagle, Copa, Cubana de Aviación, Dominair, Iberia, Lynx Air, Sky King y Tropical Airways. Con Sudamérica también existen vuelos regulares: Aces,

Se busca también reducir la ponderación de los vuelos fletados o *charter*,²⁹ que todavía representan una parte importante del arribo de pasajeros internacionales al país y que en gran medida se encuentran relacionados con los touroperadores europeos. Los vuelos *charter* se han desarrollado en su mayor parte en los destinos de sol y playa del país: al aeropuerto de Gregorio Luperón, de la costa norte, los viajeros que arribaron por *charter* fueron 54.3% y al aeropuerto de Punta Cana, de más reciente desarrollo, la cifra alcanza 63.5%. Aun en el caso del Distrito Nacional de Santo Domingo en 1998, los *charter* representaron 9% de las llegadas. El aeropuerto de La Romana, que atiende a un segmento de mayores ingresos, registró solamente un 1.9% de llegadas en vuelos *charter*, y el de Cibao, que atiende 64% de llegadas de dominicanos, no usó ese sistema. Se deduce de estas cifras que los vuelos *charter* están fuertemente ligados a los paquetes de playa.

El futuro de la aviación civil dominicana ha estado en debate en el ámbito nacional y se ha centrado básicamente en la disyuntiva de reglamentar o de renovar la ley 505 de aeronáutica civil de 1979. Los motivos que se aducen en los dos casos son de orden político y económico, fundamentalmente relacionados con el apoyo o rechazo a las políticas de liberalización del comercio de servicios de transporte aéreo. La liberalización se traduciría en la disminución de las facultades del Estado en materia de fijación de tarifas. Se daría la oportunidad para el movimiento transfronterizo de personal extranjero para la prestación de los servicios de aeronáutica civil en todas sus modalidades, evitando el proteccionismo. Sin embargo, por lo pronto, el transporte aéreo internacional seguirá bajo control de las aerolíneas extranjeras, y el manejo de las rutas bajo las autoridades aeronáuticas del país.

Existen siete aeropuertos internacionales, de los cuales uno es privado, y cuatro se acaban de otorgar en concesión (a principios del 2000) a empresas dominicanas y extranjeras.³⁰ Se debe mencionar asimismo, que los costos de aterrizar en la República Dominicana son de los más altos del Caribe, lo que se atribuye a los precios finales del *jet fuel* (en parte por el diferencial del petróleo) y de los servicios en tierra. (Véase el capítulo IV.)

5. Transporte terrestre

Esta actividad se ha fortalecido y su valor dentro de la economía nacional casi se triplicó entre 1991 y 1996 según los cálculos de la CSTRD. El crecimiento obedece al mejoramiento de la oferta de las compañías de transporte interurbano

29. Más de 60 compañías de *charters* vuelan a Puerto Plata, Santo Domingo y Punta Cana.

30. La compañía Aerodom contará con capital de Canadá, los Estados Unidos, Italia y la República Dominicana, y la concesión se otorga por 15 años.

nacionales, y a la entrada de unidades de transporte de pasajeros propiedad de touroperadores locales o extranjeros. Es más común la prestación de servicios a empresas que preparan paquetes turísticos que a viajeros individuales.

Las compañías de transporte y los touroperadores del país pueden estar integrados verticalmente con los touroperadores de los países de origen de los viajeros en formas contractuales o accionarias. Hay que recordar la posición dominante de los grandes touroperadores mundiales. De origen básicamente europeo (ingleses y alemanes), integran verticalmente líneas aéreas, compañías *charter*, hoteles, agencias de viajes, flotas de transporte terrestre, así como servicios relacionados, seguros de viaje, cheques de viajero y otros servicios financieros. La prestación de servicios múltiples es determinante en los flujos de turistas de esos dos países, pero sus prácticas de control e integración se han expandido a Suiza, Francia, España e Italia. En el caso de España, los nexos se establecen entre las cadenas hoteleras que manejan o poseen instalaciones en la República Dominicana y sus propios touroperadores que trabajan en el mercado europeo a través de sus redes computarizadas de reservación y de minoristas.

El transporte urbano se ha especializado en el servicio de taxis turísticos. La problemática se centra en que, si bien la seguridad y la comodidad del visitante han mejorado, el precio que paga es más alto que el de los taxis de sitio o «motoconchos». Esto se debe al costo elevado de las licencias para operarlos y la duración de las concesiones (cinco años), que crean barreras a la entrada para los taxistas individuales o para las compañías o sindicatos menos capitalizados.

6. Otras actividades ligadas al turismo

El resto de las actividades turísticas contabilizadas por la CSTRD incluyen el alquiler de vehículos, las agencias de viajes, la artesanía y el comercio turístico que llegan al 10% del PIB turístico. Entre estas actividades, sólo el alquiler de vehículos registró un decremento de 11% en 1995 y de 3.6% en 1996 atribuido a una transferencia hacia otros modos de transporte, como el de los paquetes y los taxis turísticos. Probablemente esta sustitución se realiza por la conveniencia de viajar en tours en un país en el que los propios empresarios del turismo reclaman una mejor y más extensa infraestructura carretera y una señalización vial más correcta, así como atención en el camino para los conductores. El fenómeno también pudiera atribuirse a la relativa inmovilidad de los viajeros amparados por paquetes “todo incluido” que han ido imperando en el país hasta cubrir más del 70% de la oferta hotelera y casi la totalidad de los hoteles de playa. Asimismo, los viajeros europeos se alojan en su mayor parte en ellos, mientras los de origen norteamericano, más afectos a la renta de autos, apenas representan el 4% del total de llegadas.

La mayoría de las compañías de renta de autos dominantes a escala mundial se encuentran presentes en el mercado dominicano con franquicias; esta presencia extranjera se manifiesta en el renglón de erogaciones por el uso de marca de reconocimiento mundial y la transferencia de tecnología, más que por inversión directa.

Las actividades de los agentes de viajes y touroperadores crecieron en promedio 16% en el período 1994-1996. Ello se puede atribuir al aumento de las llegadas de turistas pero también a la participación creciente de los tours y de los paquetes en el producto turístico dominicano. Los precios unitarios de los servicios en tierra de los touroperadores establecidos en el país se han reducido, según la asociación de estos prestadores de servicios (Opetur), que reúne a 47 compañías de capital nacional, mixto o extranjero. Es de destacar que desde la década de los noventa los touroperadores extranjeros se han asociado con empresas nacionales o han buscado la integración vertical con las cadenas hoteleras nacionales y los touroperadores del país. En la actualidad, las empresas de tours extranjeras están directamente instaladas y proveen estos servicios a sus clientes y a terceros. Los mecanismos de mercado en los viajes de paquete han funcionado y siguen funcionando en la República Dominicana debido al fortalecimiento de los lazos con los países de origen de los turistas a través de alianzas, participaciones de capital e inversión directa.

Al respecto, hay un tema que afecta a los agentes de viajes que se ocupan del turismo emisor, dependientes en gran medida de la venta de pasajes aéreos y de las comisiones que reciben de las aerolíneas. Desde hace varios años han visto que sus clientes dominicanos compran sus boletos de avión en el exterior, en especial en los viajes de largo alcance debido a la carga tributaria elevada que se les aplica en el país (20%).³¹ Por otra parte, el avance del uso de Internet para comprar boletos por la red y la introducción de los boletos electrónicos amenazan su misma existencia en el mundo. A principios del 2000, los agentes dominicanos protestaron contra la disminución de 10% a 6% de la comisión que les ofrece American Airlines sobre la venta de boletos aéreos. Estas medidas de ahorro ya se aplican en otros países, sobre todo en los Estados Unidos. Organismos como la OMT están recomendando cambios en la orientación de las agencias hacia el concepto de asesorías de viaje en donde el cliente pagaría sus servicios en lugar de las empresas proveedoras de servicios turísticos, transporte y alojamiento.

La venta de artesanías y el comercio turístico experimentaron un alza de casi 10% en el período de referencia. Hay que destacar que en la República Dominicana las artesanías se destinan casi en exclusiva al sector del turismo receptor. Sin embargo, gran parte de ellas provienen de otros países como Haití, Guatemala y

31. Labadía (1997).

Venezuela. Tanto el gobierno como los empresarios han denunciado esta situación, ya que la producción del país no logra cubrir una demanda de alrededor de 1 500 millones de pesos dominicanos.

La solución al problema tiene que ver con el desarrollo de la actividad artesanal en la cultura del país y del soporte que se le otorgue. Sin embargo, dada la capacidad de crecimiento para las empresas micro y pequeñas, se podrían establecer mecanismos de apoyo financieros y de capacitación. Por otra parte, a fin de promover el comercio de productos tradicionales de precio elevado como el ámbar, es necesario mejorar sensiblemente el diseño y las tendencias de la moda.³² Este tipo de productos podría tener mercado en los pasajeros de crucero que destinan casi 35% de su gasto en tierra a compras. Se trata de un segmento turístico que está creciendo rápidamente (400 000 pasajeros en 1999).

D. Encadenamiento del turismo con la economía

1. Encadenamientos macroeconómicos

a) Gasto turístico

El turismo medido por el lado del ingreso, según la CSTRD, arroja un valor agregado de unos 24 000 millones de pesos dominicanos en 1996, con un crecimiento de 32% sobre el año anterior. De esta cantidad, las remuneraciones compuestas por el pago de sueldos y salarios crecieron casi 21%, mientras el excedente bruto de explotación subió a 38.5% y los impuestos menos subsidios lo hicieron casi 27%. (Véase el cuadro IX-14 del compendio estadístico.)

El consumo turístico lo realizan el viajero de origen doméstico, el extranjero que hace gastos en el país, y los nacionales que consumen en el extranjero. Así medido, el turismo tiene una participación en el PIB de 16.7% en 1991 y de 20.5% en 1996. (Véase el cuadro IX-15 del compendio estadístico.)

El gasto total del turismo interior (el que realizan dentro de las fronteras de un país residentes y no residentes) llega en 1996 a más de 35 000 millones de pesos: al turismo doméstico corresponde 32.3% de esos gastos y al turismo receptivo 67.7%.

El desarrollo del turismo doméstico es un factor positivo en el crecimiento equilibrado, pues provee un amortiguador de los choques externos que pueden

32. El famoso diseñador Oscar de la Renta es dominicano y acaba de diseñar los uniformes de la policía de su país de origen.

afectar a la economía del sector. Para la hotelería dominicana se calcula que representa solamente 5% de la ocupación total. Así, se deduce que corresponde en su mayor parte a quienes se alojan en casas de fin de semana o a excursionistas de un solo día en áreas recreativas o en viajes de negocios.

El consumo de bienes y servicios realizado en el territorio nacional por turistas no residentes se multiplicó casi por 3.5 entre 1991 y 1996. Este incremento correspondió al crecimiento de la llegada de turistas del 83.3%. Es interesante notar que el consumo de los productos característicos del turismo representó en promedio un 82.5% y que un 17.5% se gastó en otros rubros, con un crecimiento promedio de 138.1% entre 1991 y 1996.

Si se considera el gasto en productos característicos, la proporción mayor es la destinada a alimentos y bebidas con un 47.5% del gasto. El 33.8% se dedica a servicios de hotelería y similares, mientras el transporte y las comunicaciones representaron un 4% con un decremento en relación con 1991. Una explicación puede ser el incremento de la compra de este servicio en el paquete “todo incluido”.

El renglón de alojamiento en hoteles y similares, aunado a alimentos y bebidas, aportó 90% de la demanda de los productos característicos y constituye 70% de las exportaciones totales de bienes y servicios. Por consiguiente, hay concentración de la oferta turística dominicana en infraestructura hotelera. Sin embargo, es significativo el crecimiento de “otros gastos”, en tanto indicador de la diversificación del consumo, y de una menor dependencia de servicios especializados y mayor difusión de los beneficios del gasto turístico.

Si bien el componente entre alojamiento y alimentos y bebidas parece ser congruente con el hecho de que la mayoría de los hoteles del país (70%) funciona con régimen de todo incluido, se ha hecho notar la tendencia de los hoteleros a desglosar el gasto en función de la tasa impositiva que se le aplica a cada componente: 23% para el gasto en las habitaciones y 18% para el de alimentos y bebidas.

Por otra parte, si se analiza la distribución de los gastos de los hoteles, se puede ver que el pago del cliente en un hotel es de 36.4% por concepto de habitación y de 41.7% en alimentos y bebidas.³³

b) Empleo

El turismo propicia encadenamientos en la economía que tienen que ver con el empleo directo e indirecto, con los sueldos y salarios, el gasto interno y los

33. Horwath Consulting, Sotero Peralta y Asociados (1999).

impuestos generados por éstos. Se calcula que por cada habitación en el país se generan 1.3 puestos de trabajo directos y tres indirectos. Desde 1980 se viene observando que estos tres indicadores se han multiplicado por un factor de 10. En efecto, las habitaciones eran en 1980 unas 5 400, los empleos alrededor de 20 400, mientras en 1999 las habitaciones casi llegaban a 50 000 y el empleo sumaba casi 225 000. Si se toman las cifras de la población económicamente activa de 1980 de alrededor de 1.4 millones de personas, se obtiene el 1.4% provisto directa o indirectamente por el turismo. Para 1999 se tendría un porcentaje entre 6% y 7.5% según las cifras que se manejen.

c) Aportación del turismo al erario

En el turismo, más que en otros sectores, se produce tensión entre la productividad del Estado a gravar a una actividad lucrativa y en crecimiento, y la necesidad de crear incentivos a la inversión y exportación de servicios.

En la República Dominicana, el turismo está gravado por una serie de impuestos que se cobran al turista o a las empresas proveedoras de servicios de turismo que los repercuten en sus precios. El visitante paga 10 dólares por una tarjeta de turista o el costo de una visa al ingresar al país. Asimismo, el impuesto aeroportuario, también de 10 dólares, se cobra a la salida del país.³⁴ En el caso de los pasajeros de crucero que desembarcan, la tarifa es de 5 dólares.

Si se analizan los ingresos del Estado por el concepto de derechos aeroportuarios, por la salida de pasajeros al exterior, se aprecia que de 1.8 millones de pesos (de 1984) en 1979 se pasa a 6.3 millones en 1989, y a 34 millones en 1999.³⁵ Los impuestos recaudados por el uso de las habitaciones de hoteles (5% del precio de las habitaciones ocupadas) han pasado de 1.3 millones de pesos dominicanos en 1979 a 5 millones en 1989 y a 12.1 millones en 1999. En cuanto al impuesto sobre transferencia de bienes industriales y servicios (ITBIS), se aplica con tasa del 8% al uso de habitaciones y al consumo de alimentos y bebidas. Además, las habitaciones y el consumo de los alimentos y bebidas tienen un cargo de

34. El cobro de impuestos de salida en los aeropuertos en América Latina es una práctica común, por cierto bastante poco popular entre los turistas, sobre todo si no están avisados de tal eventualidad. Como punto de comparación, se presentan algunas tarifas de salida expresadas en dólares: Argentina, 23.5, Brasil, 36, Costa Rica, 17 por una estancia de más de dos días, Guatemala, 20, México, 12.5. Es de hacer notar que este renglón llega a 40 dólares para una salida internacional desde los Estados Unidos. La diferencia estriba en que en este último caso el impuesto está camuflado en el precio del boleto de avión. Ésta podría ser una buena política para evitar una mala impresión sobre los turistas, pero quizás presente algunas complicaciones como la negociación con las aerolíneas y el cobro del impuesto.

35. CEPAL (2000).

Cuadro XII-7

REPÚBLICA DOMINICANA: ESTADÍSTICAS DE EMPLEO

Personas	1991	1995	1999
Empleo generado por la actividad hotelera	100 022	153 899	224 473
Directos	32 265	43 972	63 483
Indirectos	67 757	109 927	160 990
PEA total a/	2 799 249	2 852 737	3 457 399
Empleo generado/PEA (%)	3.6	5.4	6.5

Fuente: ASONAHORES y Banco Central de la República Dominicana.

a/ Según encuestas 1991-1996 y 1996-1999 del BCRD. A partir de 1996 la PEA se calcula con una nueva metodología.

10% por servicio, que se destina a los empleados. El recargo al precio de las habitaciones es, pues, de 23% y al de los alimentos y bebidas de 18%.³⁶

El gobierno central dedica 0.3% de sus gastos totales al turismo, 3% al alcantarillado, 3.7% a servicios municipales, 7.5% a transporte, 0.5% a caminos vecinales, 0.6% a comunicaciones y 3.3% a urbanismo. Es evidente que otras erogaciones también repercuten favorablemente sobre el turismo, como el 15.8% en educación, 8.9% en salud, 4.1% en justicia y orden público. Los ayuntamientos, en especial el de Santo Domingo, son los responsables de los servicios urbanos que inciden en la calidad general del turismo.

Las demandas sobre el gasto en turismo de cantidades similares a las que el sector entrega al erario parecen excesivas en términos de las importantes funciones redistributivas del Estado. Esto es particularmente cierto para el gasto social que asegura la paz interna y la seguridad como ingredientes fundamentales para un turismo internacional vigoroso. Es necesario tomar en cuenta la acumulación de erogaciones de capital en infraestructura básica, turística y hotelera que realizó el Estado, en particular en lo que se refiere a las exenciones de que gozó el sector privado del turismo en los 21 años en que estuvo en vigor la ley 153. Se puede añadir que si se comparan los impuestos sobre la hotelería y sobre los restaurantes que constituyen la mayor parte del sector, con las entradas por tarjeta de turista y

36. El Estado se beneficia de la actividad del turismo en los ingresos a través de los impuestos sobre la renta pagados por todos los empleados del sector, las apuestas ganadas en los hipódromos y los casinos de juegos. En cuanto a los impuestos sobre el patrimonio, le incumben a las empresas los de operaciones inmobiliarias. También existen los impuestos sobre mercancías y servicios, el ITBIS ya mencionado, el impuesto sobre alcoholes, sobre tabaco manufacturado, sobre las ventas de pasajes al exterior (que afectan a los agentes de viajes, ya que se reporta la compra de pasajes en el exterior para obviar la carga impositiva en el país), los impuestos sobre venta de servicios de la Comisión Aeroportuaria, los impuestos sobre las comunicaciones que gravan a las empresas y a los visitantes, sobre las compañías de seguros que pueden repercutir en las empresas y en los viajeros; finalmente, existen los impuestos sobre las habitaciones de hoteles.

los impuestos aeroportuarios, las contribuciones de los primeros son sensiblemente menores.

d) Turismo y sector externo

i) **Balanza de pagos.** Como se señaló en los capítulos III y VI, en las dos últimas décadas la cuenta corriente ha sido financiada cada vez en mayor proporción por el ingreso de turismo y de remesas, mientras las divisas generadas por las exportaciones tradicionales han reducido su participación. (Véase el capítulo VI.)

En lo que se refiere a la balanza de servicios, en 1999 el rubro de viajes duplica al total de egresos por servicios, y si se contrasta con el déficit de la balanza comercial, el turismo lo financia en un 97%. El ingreso por viajes también duplica a cada uno de los siguientes rubros: el saldo positivo generado por las zonas francas, y las remesas de los dominicanos no residentes a su país de origen. El efecto neto del turismo en la economía dominicana se incrementa 13.9% en 1995 y 53.3% en 1996.

A partir de la década de los noventa se puede apreciar un flujo significativo de capital extranjero destinado al turismo. Según cifras del Banco Central, en 1998, de un monto acumulado de inversión extranjera total en el país de más de 2 000 millones de dólares, el 35% se dirige al sector y se mantiene la proporción para el total de la inversión acumulada en 1999, aunque baja la proporción respecto del flujo hacia los demás sectores, registrado en ese último año de 45% a 22%. La inversión extranjera total tuvo una fuerte caída en 1996, pero la inversión turística se mantuvo, y representó 63% del total en ese año. En la inversión extranjera casi se duplicó, llegando a 1 374 millones de dólares; la inversión en turismo se mantuvo en los mismos montos que el año anterior (300 millones de dólares).

El turismo recibió una importante inversión española (51.6% del total) de casi 153 millones de dólares en 1999, mientras Italia invirtió 28.2 millones, Alemania 4.4 millones y Suiza 2 millones de dólares. También se concretaron *joint ventures* entre capital dominicano y extranjero: con España (40.6 millones de dólares), Alemania (38.5 millones) y entre Alemania y España (30 millones).

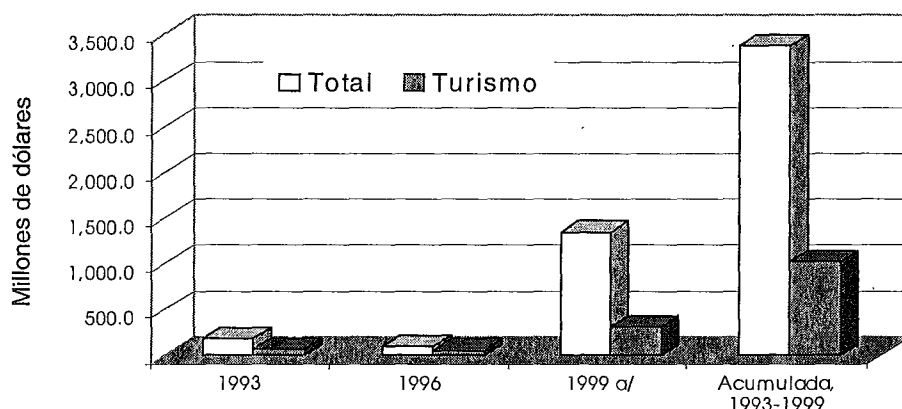
La zona turística de Punta Cana tuvo la mayor participación; recibió 214.8 millones de dólares, 72% de la inversión total en el sector turístico (más de 5 000 habitaciones nuevas), mientras los polos tradicionales de Puerto Plata, Boca Chica y La Romana captaron 10%, 7% y 3%, respectivamente. Otras zonas captaron el 8% de toda la inversión.³⁷ De estas cifras se deduce una inversión promedio en infraestructura hotelera³⁸ de 31 600 dólares por habitación para un total de 6 800 habitaciones en el país.

37. Presidencia de la República. Oficina para la Promoción de la Inversión Extranjera de la República Dominicana (2000).

38. Se calcula una suma de 42 704 dólares por habitación en la zona de Punta Cana, mientras en Puerto Plata es de 52 218, en Boca Chica, Bayahibe y La Romana de 50 000 y 37 920 en otras zonas.

Gráfico XII-1

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN TURISMO



La participación extranjera se presenta bajo formas no accionarias como los contratos de administración y el uso de marcas, al parecer en una mayor proporción en hoteles de ciudad,³⁹ y la inversión directa, ya sea en coparticipación con socios dominicanos o extranjeros, ya en su totalidad, que se registra en hoteles de ciudad y en una gran proporción de los de playa.

De los apartados anteriores se deduce que el turismo ha tomado un lugar preponderante en la economía del país, sobre todo para evitar el estrangulamiento causado por la falta de divisas. Éstas llegan con cierta fluidez a través del gasto turístico del turismo receptor internacional y de la inversión extranjera que ha adquirido una magnitud considerable.

2. Encadenamientos microeconómicos

a) Consumo intermedio del turismo

Los vínculos primarios se definen como “las relaciones entre empresas en las cuales una le compra a otra, bienes y servicios, de manera regular, en una cadena de actividades que aumentan el valor agregado.”⁴⁰ Los del sector turismo se pueden tomar como el consumo intermedio para proporcionar los servicios al consumidor-turista. En 1991, según la CSTRD,⁴¹ el gasto total turístico alcanzó un 11.6% de la demanda total de la economía. El desglose comprende los siguientes renglones:

39. De 11 hoteles que opera la cadena de origen español Meliá, cuatro se rigen por contratos de administración, en especial el Meliá Santo Domingo; los demás son inversiones directas.

40. SRI International (1997), pág. 48.

41. Se utiliza el año de 1991 pues ha sido el año más estudiado y analizado a través de la Cuenta Satélite y para el cual se encuentran desglosados los renglones con mayor detalle.

26.5% se destina al consumo intermedio de las actividades características, 38% al consumo final del turismo doméstico y emisor, 32% al turismo receptor, y 4% se aplica a la formación bruta de capital del sector turismo.⁴²

El consumo intermedio del turismo es 11 puntos porcentuales menor que el promedio de la economía y su formación bruta de capital es la mitad de la media nacional (8%). El consumo final se comporta de manera similar, pero la participación de las exportaciones es casi del doble en el caso del turismo, con 32%, frente a un 18% para el conjunto de la economía. Al desglosar la demanda turística por productos se puede observar que el turismo consumió 11.2% del total de “otros cultivos” del país y 5.3% de la ganadería, silvicultura y pesca, esto es, alcanzó 6% del sector agropecuario total. El 17.2% del consumo total de bebidas y tabaco fue turístico, lo que representa una proporción significativa y los renglones industriales más importantes fueron los de la refinación de petróleo con el 7.4% y “otras industrias manufactureras” con el 10% pero el turismo utiliza solamente el 5% de la producción manufacturera total del país. Llama la atención que la fabricación de prendas de vestir y artículos de cuero y calzado sólo llega al 1.1% del consumo, dada la ventaja comparativa de la confección en el país que se ha dirigido a ser un porcentaje importante de las zonas francas. (Véase el cuadro IX-20 del compendio estadístico.)

En cuanto a los servicios, el turismo consume el 25.1% de la producción total. De los rubros de hoteles y restaurantes, 97.3% del total es turístico; de transporte y comunicaciones, el 10%; de energía y agua, el 10%, y de construcción, el 6.8%. Un 14.1% del total del consumo empresarial y el 14.5% de otras actividades de servicios son también de origen turístico, así como el 9.7% de la intermediación financiera. En cambio, el alquiler de vivienda es relativamente bajo, en 3.7%, mostrando otra vez el dominio del segmento hotelero en el alojamiento pagado.

En 1991 se destinó 8.2% del consumo intermedio total del país a la producción turística: los insumos para cubrir la demanda turística estuvieron representados en 16.3% por productos agropecuarios y 52% por productos industriales, destacando las bebidas y el tabaco. Los servicios participan con un 31.8% del consumo intermedio total, con porcentajes sobresalientes de energía y agua (12.9%), intermediación financiera (10.5%), actividades empresariales, (9.9%), construcción (7.5%) y otras actividades (21.5%). La participación del consumo intermedio del turismo con relación al consumo intermedio total es de 8.2%.⁴³ Del gasto de los residentes dominicanos en hoteles, bares y restaurantes, 28% de su consumo total fue realizado en su entorno habitual, 30% dentro del país, fuera de su entorno habitual y 40% fuera del país. (Véase el cuadro IX-21 del compendio estadístico.)

42. Banco Central de la República Dominicana (1998).

43. *Ibíd.*, pág. 25.

En cuanto al gasto de inversión en construcción de hoteles, equipos de transporte y equipamiento turístico, los materiales de construcción son nacionales y el equipo suele ser importado o rentado a compañías especializadas. Gran parte del diseño, de la ingeniería y de supervisión de obra corren a cargo de profesionistas nacionales, lo cual crea encadenamientos con estos sectores de bienes y servicios. En cambio, cifras no oficiales ponen el componente de trabajadores haitianos de la mano de obra de la construcción en niveles muy elevados. (Véase el capítulo VIII.)

Las exportaciones de bienes y servicios que se desarrollan a través de la competencia en el mercado para proveer a las industrias turísticas tienen la posibilidad de dirigirse al mercado externo directamente aprovechando las redes tejidas por el sector turismo. Este fenómeno ya se ha producido para algunos productos como muebles y artículos y servicios para la decoración de hoteles y destacan los servicios de alta calificación profesional.

b) Importaciones

En cuanto a las importaciones para abastecer al mercado que atiende al turismo, en 1984 el Banco Mundial consideraba que el contenido importado para el turismo ascendía a 34%, mientras que el Banco Central calculaba que las importaciones para atender al turismo en 1991 representaban 12.2% de la oferta total y que había crecido este componente en 52% sobre el año anterior para 1996.⁴⁴

La demanda de productos importados se da por la cercanía del mercado de los Estados Unidos y por la comodidad de utilizar catálogos, por ejemplo en la lencería, las vajillas, la cristalería y la cuchillería, para los cuales no se obtiene calidad, cantidad y tiempos de entrega apropiados en el país. El concepto de formación de proveedores no parece serles muy atractivo a los empresarios dedicados al turismo, por el esfuerzo adicional que les supondría en condiciones inseguras.

Los mayores encadenamientos intersectoriales están representados por los alimentos (particularmente de frutas y verduras), bebidas, muebles, industria ligera, productos químicos, servicios de mantenimiento y, en los sectores de la construcción, los materiales y la mano de obra. Son importantes los servicios profesionales de alta calificación en el desarrollo de los proyectos turísticos y hoteleros, sean de orden financiero, contable y de auditoría, abogacía, o de arquitectura e ingeniería. En lo que concierne a la oferta de bienes y servicios, la exposición a la competencia ha mejorado la calidad y preparado el campo a la exportación de esos bienes por canales afiliados al turismo.

44. A partir de 1995 existe discrepancia en la balanza de pagos debido a una metodología diferente entre la cuarta y la quinta versión del Manual de Balanza de Pagos del FMI.

Sin embargo, los avances parecen ser el fruto del esfuerzo individual de las empresas, más que de una estrategia concertada y decidida para afianzar el turismo más sólidamente con el resto de la economía. Esta situación plantea la necesidad de establecer proyectos concertados de tipo financiero y de capacitación de proveedores, en particular de pequeñas y medianas empresas para aumentar los encadenamientos existentes y fomentar los potenciales.

E. Implicaciones de política

1. Desarrollo regional

Se pueden determinar varios patrones de desarrollo según las zonas geográficas, la época en que se iniciaron y las políticas nacionales, teniendo en cuenta los conceptos específicos del turismo vigentes en cada momento. Como se mencionó, se deja sentir el paso de la acción de INFRATUR en el norte hasta la preponderancia del sector privado en el este del país, así como la incidencia cada vez mayor de la inversión extranjera.

La zona norte, centrada en Puerto Plata y Playa Dorada, empezó a crecer en los años setenta al amparo de la ley 153, bajo la supervisión del Banco Central, hasta llegar a constituir un extenso corredor turístico a lo largo de la costa. A pesar de tener el producto más maduro del país, muestra altos niveles de ocupación de un turismo de masas que en gran medida llega en vuelos *charter*. Samaná se está desarrollando en sol y playa pero en particular en turismo de observación de la naturaleza. La zona de La Romana, en el sureste, se ha especializado en turismo de mayores ingresos, y está tratando de desarrollar servicios de cruceros en la Isla Catalina. La zona de Santo Domingo ha crecido en las modalidades de turismo de ciudad, de negocios y cultural con grandes posibilidades en la ciudad colonial. Las de San Pedro de Macorís y Juan Dolio actúan como segmento vacacional complementario. La región del oeste de Santo Domingo atiende al turismo de excursionismo doméstico. La zona del centro, con Jarabacoa a la cabeza, ha empezado a fomentar el turismo de observación de la naturaleza, de montaña y de aventura. En cuanto a la zona de Barahona, con nuevo aeropuerto internacional, espera impulsar el turismo de buceo en la costa hasta Pedernales, así como el ecoturismo en el Lago Enriquillo. En todo el país se promueve el turismo de golf en campos diseñados por especialistas de renombre internacional.

La región del "Este Profundo" (provincia de Altagracia), con los desarrollos de Punta Cana y Bávaro, es la más dinámica en inversiones hoteleras, principalmente de origen extranjero. Captó el 72% del total de la inversión extranjera directa en turismo en 1999; reconoce peculiaridades que la distinguen del resto de las

zonas turísticas por su aeropuerto internacional privado, y la falta de carreteras importantes que la conecten al resto del país; cuenta con una población poco urbanizada, ya que el centro más importante, Higüey, está retirado de la costa en donde se realizan las inversiones hoteleras.⁴⁵

2. Sostenibilidad del turismo

El concepto de sostenibilidad del turismo se ha aplicado en general a la preservación del medio ambiente para las generaciones futuras. Sin embargo abarca también conceptos económicos y sociales que se pueden reflejar en una acción participativa, en la cual los agentes del turismo actúan en forma concertada para no dañar a los habitantes ni a los ecosistemas y proveen alternativas a las poblaciones locales para mejorar sus condiciones económicas. El concepto de turismo sostenible debe aplicarse también a todo tipo de hotelería y a las instalaciones turísticas en general, como propone la Agenda XXI para el Turismo del World Travel and Tourism Council. La inserción de los desarrollos de turismo en el país y en la zona se ha de llevar a cabo de forma que aporte realmente un crecimiento a las poblaciones locales en términos de empleo, de capacitación y educación, de transferencia de tecnología, de apoyo a los proyectos de infraestructura por parte de los agentes gubernamentales o privados. En el concepto de desarrollo humano, estas acciones propician también un menor resentimiento hacia las empresas de turismo y los turistas que se han dado ocasionalmente en otros países del Caribe. Una gestión responsable de los ecosistemas es también una inversión a largo plazo que reditúa en un turismo saludable y perdurable. La idea central del turismo sostenible es la de ofrecer alternativas viables y redituables al redirigir los recursos financieros, humanos y naturales hacia una conservación eficiente que a la vez se constituye en factor de competitividad económica. (Véase el capítulo XIII.)

Las externalidades positivas o negativas del desarrollo del turismo en la República Dominicana no se han producido solamente en lo social y lo económico, sino también, y en forma visible, en el medio ambiente natural. (Véase el capítulo XIII.) La presión sobre los recursos naturales causa preocupaciones a los ambientalistas, al sector académico, a la Dirección Nacional de Parques, a la

45. Si se calcula entre 0.99 y 1.3 empleados por cuarto de hotel se añadirían de 4 800 a 6 500 empleos más en una zona que ya tiene escasez de trabajadores del turismo. Si se calcula que los empleados están en un principio dispuestos a emigrar a la zona de manera temporal o definitiva con o sin sus familias, se van creando polos de crecimiento de población de varios miles de personas que presionan sobre los recursos de agua, electricidad, afectan a la eliminación de aguas residuales y residuos sólidos. Esta problemática se acrecentará cuando las familias se vayan estableciendo también en la zona. Si se utiliza a la población local, es preciso analizar los impactos del paso de una economía campesina al sector turismo y los efectos en una sociedad rural, la capacitación necesaria y los fenómenos de desplazamiento (*turnover*), es decir, de cambio de empleo por parte de los recursos humanos y las espirales en los salarios y en los precios.

SECTUR, y a una parte del sector privado. A continuación se detallan algunos de los problemas que se han presentado durante las fases de construcción y de operación de nuevos desarrollos turísticos.

En la etapa de la construcción, se plantean tareas asociadas a la destrucción de zonas protegidas o de gran fragilidad, como son lagunas, manglares, vegetación y fauna en peligro. También pueden resultar afectados los recursos costero-marinos, en especial por la destrucción de playas, arrecifes y barreras coralinas que protegen las costas de las corrientes o el agotamiento de los recursos pesqueros por explotación excesiva. Asimismo, ocurren deterioros ecológicos con la apertura de vías de comunicación, la instalación de obras y de talleres y la organización logística para hacer llegar los materiales y la maquinaria de la construcción. De igual modo, las migraciones temporales y permanentes de los trabajadores de la construcción, de los empleados de los hoteles, y de los turistas, tienen repercusiones en el medio ambiente y en la economía local. Por esa vía fácilmente se causan alzas en los precios de la tierra⁴⁶ y aun en la canasta básica de alimentos, y se propicia la formación de aglomeraciones de población en las cercanías de los centros turísticos, “arrabalizando el entorno” y presionando los recursos naturales.

Ya instalados los centros turísticos, la preocupación se desplaza a evitar la contaminación generada por las propias actividades turísticas, sobre todo debido a fallas en infraestructura básica. Verter las aguas residuales directamente al mar por la falta de plantas de reciclaje contamina el océano y los mantos freáticos. La República Dominicana cuenta con recursos acuíferos suficientes, pero en la fase actual del desarrollo turístico necesita evitar sistemáticamente el deterioro ecológico.

El abasto de energía eléctrica constituye también un problema importante, a pesar de que se atienden las zonas turísticas en forma prioritaria. Las repercusiones mayores se dan en la comodidad de los turistas y en la interrupción de las cadenas de frío que pueden poner en peligro la frescura de los alimentos y la salud de nacionales y extranjeros. Hasta ahora el problema se ha resuelto con la instalación de plantas generadoras privadas. En la región del este, el esfuerzo desplegado por el sector empresarial ha sido decisivo en el desarrollo de la infraestructura básica de carreteras y caminos, agua, eliminación de desechos líquidos y sólidos, electricidad y aeropuertos privados. Incluso algunos empresarios visionarios de la zona han establecido hoteles “verdes” y han ganado premios de sostenibilidad ambiental en la zona del Caribe.

46. Debido a ciertas particularidades de la tenencia de la tierra en el país, las zonas para desarrollo turístico han podido ser asignadas en forma masiva por el sector público. Las siguientes características son las que predominan: “a) una alta participación del gobierno como propietario, b) mercados de la tierra distorsionados, c) gran número de beneficiarios de la reforma agraria sin títulos transferibles, d) un largo y lento proceso para obtener títulos de propiedad, y e) muchos ocupantes que no tienen títulos legales otorgados por la Oficina de Registro de Título de Tierra del Tribunal Superior de Tierra.” FAO (1996).

Es importante evitar resentimientos sociales en contra del turismo a través de acciones del gobierno y las empresas para mejorar el bienestar de los habitantes de las zonas en las que se implanta y de los trabajadores que acuden de otras regiones del país. A la vez, se necesita informar a la población tanto del país en general como de los destinos turísticos sobre las ventajas de un desarrollo del turismo para todo el país, y de la necesidad de hacerlo en forma planeada y cuidadosa. Al maximizar las ventajas y minimizar externalidades negativas, se debe lograr un desarrollo sostenible que se extienda a otros sectores del país.

3. Logros y retos

La SECTUR ha creado un departamento de ecoturismo que fomenta el turismo sostenible con metodologías participativas que benefician a las poblaciones receptoras y cuidan los recursos naturales. En especial, se procura crear fuentes alternas de empleo mediante incentivos, lo que ha llevado a la multiplicación de empresas turísticas, especializadas en ecoturismo. Esta acción se refuerza con la participación de esta dependencia en acuerdos regionales e internacionales sobre turismo sostenible en la zona del Gran Caribe de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).⁴⁷ En esa vertiente, el gobierno emitió el decreto presidencial 216-98 que crea el INPRA.

A pesar de los esfuerzos comprometidos en el ámbito internacional, gubernamental y privado, la política ambiental del país se ha visto retrasada por una combinación de factores. Recién en julio de 2000 se aprobó la legislación ambiental, que estuvo ocho años en discusión, lo que dificultó la instrumentación de acciones y programas. (Véase el capítulo XIII.) Las externalidades negativas del desarrollo del turismo en forma no planeada todavía no son reconocidas plenamente por los agentes económicos, singularmente en lo que se refiere a absorber los costos de medidas preventivas y correctivas. De hecho, el intento de implantar Certificados de Sostenibilidad Turística, similares al sistema voluntario de Costa Rica, enfrentó la reacción adversa del sector hotelero, que sólo convino en discutir un régimen restringido en la materia.

Aun así hay avances en la observancia de algunas disposiciones del PNOTT,⁴⁸ en especial las que se refieren a la protección del medio costero marino, a la capacidad de carga turística, y a la altura de las edificaciones en algunas zonas.

47. Significativamente, el grupo de trabajo se creó en la Primera Reunión del Comité Especial de Turismo en marzo de 1997 en la propia ciudad de Santo Domingo.

48. BID/SNEDE (1996). Este trabajo, ya mencionado, y otros estudios técnicos, nacionales y en colaboración con organismos internacionales y países extranjeros, tienen una alta calidad profesional y constituyen una base sólida para el desarrollo de un turismo sostenible desde el punto de vista del medio ambiente.

Por último, es conveniente difundir la cultura ecológica entre todas las partes involucradas en el turismo hasta afianzar el concepto del “turismo responsable”.⁴⁹ Aparte de sus ventajas intrínsecas de sostenibilidad medioambiental, ello propiciaría la creación de nichos turísticos importantes. Gran parte de los turistas que visitan el país provienen de Alemania, nación de cultura ecológica avanzada. Por usar la política ecológica como motivo de promoción e inducir al turista a apoyarla, podría mejorar la competitividad del país. A título ilustrativo cabe mencionar que el touroperador alemán TUI, uno de los más influyentes del mundo, ha publicado las normas de calidad ambiental que exige de las empresas de turismo con quienes se vincula. Es evidente que ello se presta a prácticas desleales de comercio, ya que se podrían pedir concesiones adicionales a los establecimientos que no satisfacen esos criterios. Con todo, eso mismo abre un nicho de especialización para una demanda que crece en todo el mundo.

La integración social a los nuevos núcleos de desarrollo también es de gran importancia para el turismo. Aquí caben acciones en dos vertientes. La primera abordaría el campo de la educación general y la segunda se abocaría a la capacitación en oficios y profesiones turísticos, sobre todo de nivel medio, a fin de multiplicar las oportunidades de empleo calificado y mejorar los sueldos. La mejora de la calidad del servicio puede influir de manera positiva en los ingresos del turismo creando un círculo virtuoso. Al mejorar cualitativamente los servicios se generarían mayores ingresos por visitante, sin tener que aumentar la cantidad de llegadas en detrimento de la atención al turista y del entorno natural y social.

Un ingrediente fundamental en el desarrollo efectivo de los programas y actividades —como se ha demostrado en países en desarrollo y en países desarrollados— es la formación de consensos que aseguren la participación de todos los agentes del turismo.⁵⁰ Al respecto, la SECTUR ha trabajado con los grupos de las zonas de promoción al ecoturismo⁵¹ y el turismo de aventura, con resultados alentadores. Han surgido microempresas de prestación de servicios turísticos alternativos o comple-

49. Véase el Proyecto Políticas Nacionales de Medio Ambiente de ONAPLAN/STP —Banco Mundial— PNUD (1999). Este proyecto persigue la integración de políticas, leyes y normas para lograr la convergencia del crecimiento económico, de la equidad social y de la conservación a largo plazo con la participación activa del gobierno, del sector privado y de la ciudadanía. También ha lanzado una convocatoria de proyectos piloto, entre los cuales destaca el de Desarrollo turístico ecológicamente sostenible, a través de: a) nuevas actividades y tecnologías, y b) incentivos al involucramiento del sector turístico en la gestión ambiental sostenible.

50. Se ha desarrollado en España una metodología útil, y probablemente sería fácil obtener asistencia técnica para implementarla en la República Dominicana dadas las características de penetración de la inversión española en el país.

51. SECTUR (2000). Existen 28 empresas, de las cuales *Empresas de Observación de Ballenas Jorobadas* cuentan con 10 socios en Samaná y *Microempresas Salto el Limón* con 11.

mentarios de las actividades tradicionales. Cabría reforzar esas acciones de capacitación incluyendo el desarrollo del talento empresarial. La creación de líneas de crédito a las pequeñas y medianas empresas turísticas, así como la formación de *holdings* o cooperativas de compras, financiamiento o promoción y venta de sus bienes y servicios turísticos, también podría contribuir al desarrollo de largo plazo.⁵²

Otra dimensión de la sostenibilidad social del turismo podría justificar políticas encaminadas a la preservación y revalorización de la cultura del país o de sus localidades. Los intentos por rescatar tradiciones culturales⁵³ o las artesanías⁵⁴ pueden constituirse en atractivo turístico. Finalmente, es preciso atender con sensibilidad y cuidado el problema del turismo sexual que ha sido documentado por el UNICEF⁵⁵ y otras instituciones,⁵⁶ y que rebasa los límites de este estudio.

Si bien el turismo puede crear externalidades negativas (el Banco Central las medirá en una Cuenta Satélite del Medio Ambiente), es evidente que ha creado y puede seguir creando grandes aportes a la economía nacional, a la disponibilidad de divisas al encadenamiento de actividades productivas y al empleo. Es también una vía de escape a la presión demográfica sobre recursos limitados de tierra.

F. Conclusiones y recomendaciones

Son varios los campos prioritarios que debiera atacar la política de turismo a fin de revitalizar su influencia en el desarrollo económico nacional y constituirse en uno de los principales núcleos de crecimiento del futuro. El sector turístico dominicano ha alcanzado un grado de consolidación importante, pero podría declinar si se abandona a la acción desordenada de intereses encontrados. Este tema resulta decisivo a la luz de las claras vulnerabilidades de los ingresos de divisas, así como del aprovechamiento de una de las principales ventajas comparativas del país. Por eso en las páginas que siguen se hacen anotaciones y sugerencias de política que van desde el mejoramiento de la información hasta la búsqueda de nuevos nichos turísticos.

52. En este aspecto es recomendable recordar que la introducción de tecnología y conocimientos técnicos en informática ha permitido avances espectaculares en este tipo de actividades de apoyo a las microempresas y se han visto multiplicados los efectos a través de la información en Internet y el crecimiento del comercio electrónico.

53. En este sentido se han realizado algunas acciones como los carnavales regionales o el festival del merengue. Como referencia de la región se puede mencionar el festival de la isla de Tabago, que atrae a visitantes de la región caribeña fortaleciendo el turismo regional contra ciertas fragilidades del turismo de largo alcance.

54. El rescate y refinamiento del arte popular tradicional o de los objetos de arte del país pueden redundar en ventas interesantes al turismo, calculadas en unos 1 500 millones de pesos dominicanos en la actualidad.

55. Este estudio fue realizado en 1994 y se cita en el trabajo de O'Connell y Sánchez (1995).

56. *Ibíd.*

1. Información y estadísticas

Es preciso continuar perfeccionando los sistemas de recopilación de información cuantitativa y cualitativa del turismo. En particular, es necesario persistir en el esfuerzo pionero de la CSTRD con el apoyo de la MOT. La medición del impacto del propio turismo en el consumo final e intermedio es central en la selección de políticas realistas de engranaje con el resto de la economía. Eso mismo permitiría potenciar actividades intermedias con futuro promisorio, así como concentrar recursos financieros y humanos en las actividades con mayor capacidad de crecimiento.

Sería también conveniente enriquecer la información sobre actividades conexas, en particular las que se refieren a la prestación de servicios técnicos, profesionales y de tecnología. Una vertiente es continuar con el uso metódico de cuestionarios en los puntos de salida del país para afinar la información sobre el gasto de los viajeros y sobre aspectos cualitativos fundamentales en la evaluación del desempeño del turismo en su dimensión internacional. Ya se levantan las encuestas de opinión, actitudes y motivación a extranjeros no residentes. También sería importante realizarlas entre los dominicanos no residentes dado su peso actual y su capacidad de amortiguar los shocks externos del turismo.⁵⁷

La Secretaría de Turismo recopila información de diversa índole, llenando vacíos como los de los pasajeros de crucero,⁵⁸ o los hoteles que no pertenecen a las cámaras empresariales. Asimismo, está el trabajo estadístico de las cámaras hoteleras nacionales y regionales, en especial de la ASONAHORES, que cuentan con fuentes de información privilegiadas de sus asociados esenciales en la toma de decisiones públicas o privadas.

Existen empresas de consultoría que producen información de gran valor como la de la firma Sotero Peralta asociada a Horwath Consulting, que prepara el informe anual sobre la hotelería nacional y el análisis de la actividad a escala internacional con servicios profesionales de alta calificación. También se cuentan firmas de abogados, despachos de ingeniería y arquitectura, que participan activamente en el diseño de desarrollos de turismo. En suma, hay conocimiento acumulado en el país, recursos humanos capacitados y nexos de asociación con firmas internacionales prestigiosas que permiten que el país encuentre su lugar en los segmentos de mercado de servicios financieros y profesionales relacionados con el turismo.

57. Tales acciones se sumarían a los efectos de promociones como las del festival del merengue en Nueva York que trata de captar turismo repetitivo y de gasto creciente.

58. En estas encuestas se demuestra el crecimiento de las llegadas en los últimos tres años y el crecimiento del gasto por persona y por nacionalidad. El crecimiento del gasto fue de 21% y 10%, respectivamente para unos montos totales de casi 60 dólares por persona en 1999, por lo que un ingreso estimado de este segmento sería de 23.6 millones de dólares y el impuesto de desembarco es de 5 dólares por pasajero, con un ingreso anual para 1999 de casi 2 millones de dólares. SECTUR (1999).

Es necesario fortalecer y ampliar la investigación sobre temas turísticos. Ya se tiene una base sólida en los trabajos de las 13 instituciones de educación superior que ofrecen formación profesional en turismo. Ello podría enriquecer el aporte de instituciones de investigación como el CIECA, que pueden dar frutos interesantes como los alcanzados en Centroamérica con los proyectos conjuntos entre gobiernos, sector privado, el INCAE y la Universidad de Harvard, cuya sede especializada en turismo se encuentra en Costa Rica.

Hay, pues, ventajas claras en combinar la experiencia nacional con tecnología y conocimientos técnicos internacionales. En ese sentido, la República Dominicana ha hecho aportes, como los relacionados con la metodología para crear una Cuenta Satélite de Turismo y con la exportación de servicios profesionales de alto nivel. En este aspecto, es importante destacar la participación activa del Departamento de Ecoturismo y Medio Ambiente de la SECTUR en los organismos que promueven la implantación de criterios de turismo sostenible. En consecuencia, la cooperación regional y de mayor alcance puede aprovecharse con ventaja para transmitir experiencia, para usar los ensayos exitosos de otras latitudes, así como para impulsar objetivos comunes.

Los datos aludidos llevan a tres conclusiones principales. La primera sería la necesidad de crear un sistema de centralización y análisis de la información turística que preparan diferentes instituciones. Segundo, habría que ordenar las prioridades en materia de investigación turística, a fin de llenar los huecos que surgen y que impiden imprimir mayor nitidez a las políticas. Y, tercero, sería útil preparar un programa de cooperación a escala regional e internacional, que no sólo allegue información complementaria, sino que sirva de base a acuerdos con otros países y de negociaciones de comercio internacional de servicios turísticos en diferentes foros.

2. Turismo sostenible

Revitalizar el sector del turismo en la República Dominicana es una prioridad. No sólo se trata de aprovechar al máximo una ventaja comparativa de significación, sino de multiplicar las fuentes de divisas para romper el estrangulamiento externo y facilitar la importación de artículos esenciales, fomentar el empleo y proveer una mejor calidad de vida.

Lograr ese propósito medular supone satisfacer varios requisitos exigentes. En primer término, es necesario lograr el consenso y la corresponsabilidad multidisciplinaria de los empresarios privados, inversionistas, prestadores de servicios, gobierno y centros de investigación en una serie de acciones y de proyectos de alta prioridad. En segundo lugar, sería fundamental impulsar la segunda etapa de desarrollo del turismo sobre la base de criterios innovadores de largo plazo que, además, tiendan a solucionar los obstáculos del presente.

En ese sentido, parece indispensable incorporar sistemáticamente el criterio del turismo sostenible en sus dimensiones económica, social y ecológica. Con ello se quiere detener el deterioro presente de los recursos naturales y corregir lo remediabile. Más allá de ese propósito, se trataría de evitar los errores del pasado y asegurar que el progreso de hoy no inhiba el del futuro. Además, se intentaría preparar con antelación al país para los cambios previsibles en las preferencias de los viajeros. Incuestionablemente habrá mudanzas —ya se están produciendo— en la orientación de las corrientes turísticas, como lo demuestran el auge del turismo de naturaleza y la multiplicación de las instalaciones hoteleras ecológicas.

Por eso es vital preparar un plan de desarrollo turístico centrado en el criterio de sostenibilidad ambiental. En ese sentido parece aprovechable el PNOTT. Con todo, sería preciso formular políticas generales y acciones concretas que induzcan la incorporación de normas ambientales en el análisis de sus repercusiones económicas y sociales.

Ya la Secretaría de Turismo elabora un programa en el sentido apuntado, aunque todavía no se ha hecho público. El plan será el legado de la administración saliente, pero convendría debatir abiertamente sus recomendaciones entre los agentes públicos y privados a fin de perfeccionarlo y corresponsabilizar a todos los participantes. No carece de sentido realizar un congreso de turismo para alcanzar soluciones consensuales sobre su curso futuro en el país.⁵⁹ Existen antecedentes pioneros en la formulación de las políticas del turismo en España, donde para lograr acuerdos múltiples de intereses se empieza con el menor denominador común y, luego de consolidar éxitos, se emprende la ampliación de los compromisos.⁶⁰

Importa también acelerar la creación de normas e instituciones complementarias. A tal propósito es muy saludable la aprobación de la ley sobre el medio ambiente. Asimismo habrá que emprender campañas de educación ecológica de carácter general y específicas en territorios en que se asientan los desarrollos turísticos.

Hasta ahora, el entorno internacional ha sido favorable y ha validado el crecimiento sostenido del turismo mundial en los últimos 50 años. Sin embargo, como se dijo, hay reacomodos en las tendencias dominantes. El turismo de sol y playa en que el viajero permanecía inactivo durante largos períodos de tiempo comienza a ser desplazado, pero se puede combinar con otros atractivos para los cuales el país tiene ventajas comparativas y competitivas. Las tendencias actuales apuntan a vacaciones más cortas, con interés por el turismo cultural y de naturaleza, o el turismo de aventura y deportivo, especialidades que apenas se desarrollan en el país.

59. Miolán (1998).

60. Por ejemplo, podría crearse un sistema voluntario de certificación de sostenibilidad, como el que aplica Costa Rica.

Darles prelación serviría también para calcular mejor las capacidades de carga turística y evitar el daño a poblaciones y a ecosistemas frágiles.

3. Desarrollo económico competitivo

Las ventajas competitivas surgidas a partir de 1992 se relacionan más con el entorno macroeconómico del país para favorecer la acción de los agentes económicos privados nacionales y extranjeros ligados a tendencias universales y los mecanismos del mercado mundial que se deben conocer y canalizar con una buena estrategia. Es importante aplicar criterios claros en cuestión de tipo de cambio, de inversión extranjera, de políticas de financiamiento, tributarias y arancelarias. Así también, se deben atender las necesidades de capacitación de la mano de obra para mejorar tanto la calidad de los servicios turísticos como la solidez de los encadenamientos con los demás sectores económicos.

En el contexto de la globalización, la liberalización económica es una tendencia política que ha tomado gradualmente la República Dominicana y podría potenciar la competencia para los productos nacionales. Una liberalización ulterior del intercambio de bienes y servicios abarataría los costos al turismo, aunque acaso debilitase algunos encadenamientos de la industria nacional. En sí mismos, los servicios turísticos parecen estar bastante liberalizados, vistos desde el ángulo de los viajeros y de la inversión extranjera.

Sería importante consolidar la política macroeconómica y sectorial para dar señales claras a los agentes económicos en general y al sector turismo, en particular. En lo que se refiere a la política de inversiones extranjeras, las estrategias de atracción y tratamiento están liberalizadas en los flujos, repatriaciones, tipo de cambio, libertad de no entregar divisas al Banco Central y facilidades de registro. Pero en otros aspectos se notan intentos de regreso a políticas ya desaparecidas. Por ejemplo, en el pasado el turismo creció al amparo de los incentivos. Esta política sigue teniendo atractivo tanto para el sector hotelero privado que quisiera restablecerlos en todo el país, y para el Estado, que ha preparado dos proyectos de ley para otorgarlos en las zonas económicamente deprimidas. Sin embargo, si se llegaran a adoptar estas disposiciones por motivos políticos o de necesidades de redistribución social y geográfica de la riqueza generada por el turismo, sería importante no permitir su extensión por largos períodos de tiempo y no dirigirlos otra vez a establecimientos de gran tamaño, sino ayudar a empresas pequeñas y medianas. De esta manera se evitaría la falta de competitividad. En este punto conviene recordar el uso de las nuevas tecnologías de la información que tienen una buena base de infraestructura en el país.

Las tasas de crecimiento del turismo muestran gran dinamismo y los flujos de inversión extranjera demuestran confianza de largo plazo en el desarrollo del

sector y del país. Es posible que se sostenga el crecimiento moderado de los flujos de visitantes. Con todo, parece relevante consolidar los segmentos ya desarrollados y buscar nuevos nichos dinámicos. En la actualidad, el turismo de enclave puede resultar conveniente, pero es necesario mejorar la calidad de los servicios y evitar competir solamente con precios bajos, que sólo se basan en el bajo costo de la mano de obra y de los insumos de origen local.

La dependencia de la compra anticipada de habitaciones por los grandes touroperadores extranjeros, en especial los europeos, puede suavizarse con estrategias de diversificación del origen de los viajeros y de los segmentos atendidos. Se calcula que la tarifa promedio podría crecer en los servicios en que ya se tiene una ventaja comparativa. La estadía promedio del turismo de bajo costo es de nueve a 11 días y la del mercado de altos ingresos de tres. Invertir en infraestructura extrahotelera para prolongar la estancia de estos últimos parecería justificado. Por lo pronto, se elevan las tarifas sobre todo en nichos de mercado sofisticados. Dentro de los esfuerzos por promocionar el país, merece mayor atención el turismo dominicano tanto de no residentes como de residentes y no sólo por ser redituable y repetitivo, sino también para atenuar las fluctuaciones de la demanda de otras fuentes.

Un segmento que podría atenderse mejor es el de convenciones y de viajes de incentivo, aunque no se tiene la infraestructura para atender grandes grupos. La creación de un centro de convenciones en Santo Domingo permitiría atraer grupos importantes. El país ha obtenido ya la deducibilidad de impuestos que otorga el gobierno estadounidense a las convenciones que se efectúan en su territorio y en algunos otros puntos, ventaja que no se ha aprovechado en su totalidad. Esto crearía alternativas de trabajo en los períodos de baja ocupación.

Asimismo, las facilidades de entrada a cadenas extranjeras con reconocimiento de marca y las redes de publicidad y de reservaciones favorecerían en principio la elevación de las tarifas. La integración vertical de dichos touroperadores podría evitar prácticas indeseables en la negociación de precios.

Si bien el sistema "todo incluido" permite a los proveedores nacionales de los servicios hoteleros mantenerse en el mercado, una mejoría de la calidad beneficiaría a toda la red. De aquí la importancia de programas de formación de personal y de transferencia de tecnología, en especial en materia de alimentos y bebidas y de las industrias ligeras, como la del mueble que ya tienen penetración de mercado. Del mismo modo, se podrían surtir los artículos de confección y de textiles. Por último, cabría acrecentar la participación de los suministros agrícolas con estándares de calidad reconocidos, así como artesanías y productos de decoración y regalo. Sin embargo, el proceso debe complementarse con acciones decididas del gobierno para mejorar calidad, cantidad y tiempos de entrega de los productos nacionales y fortalecer los lazos entre las empresas turísticas y sus

proveedores en otros sectores de la economía con programas gubernamentales y con acciones del sector privado de formación de proveedores.

La calidad es un ingrediente fundamental que permitirá aumentar no sólo los precios sino la productividad y el empleo, al subir de categoría los establecimientos y requerir mejor y mayor cantidad de empleados tanto entre los turísticos como en toda la cadena de proveedores.

En cuanto al cuidado ecológico, sería interesante aplicar un sistema voluntario de certificación. Así también, el turismo como complemento o en sustitución de las actividades agropecuarias tradicionales, si se gestiona con criterios participativos y ecológicos adecuados, puede representar ingresos y actividades alternativas a la población rural que aliviarían la presión sobre los recursos naturales. El uso del turismo para proteger el ambiente también encontrará apoyo en la correcta administración de reservas y parques nacionales y le dará una ventaja competitiva a escala internacional.

Se debe hacer hincapié en la necesidad de mejorar los recursos humanos, lo mismo para beneficio de los servicios turísticos que para crear y aumentar las remuneraciones de la fuerza de trabajo del turismo, compuesta en más de 35% por mujeres.

La competitividad del turismo en la República Dominicana se ve afectada por la falta de seguimiento y de consenso en las metas del desarrollo turístico. Existen deficiencias graves en la infraestructura básica, en especial la de energía eléctrica que afecta a la calidad de la estancia de los visitantes, y a su salud por la interrupción de las cadenas de frío; de carreteras, que afecta a la distribución de bienes y a la circulación interior de los viajeros; la falta de solidez de los vínculos primarios con otros sectores de la economía; la falta de infraestructura sanitaria en el manejo de desechos sólidos y líquidos que hace peligrar la salud de nacionales y extranjeros; el descuido del medio ambiente; la casi inexistencia de una oferta extrahotelera, y la dependencia excesiva del segmento de sol y playa “todo incluido”. El crecimiento sostenido del turismo durante dos décadas muestra que es válido su desarrollo, y los flujos de inversión extranjera son una señal de la confianza internacional en el país y en el sector. Es necesario conseguir un acuerdo general de los agentes económicos para mejorar cualitativamente el destino turístico y elevar las tarifas hoteleras, distribuir el gasto turístico social, geográficamente y sectorialmente, y hacer más redituable el sector para el país.

La toma de conciencia de la importancia del turismo en el ámbito nacional, su papel en la generación de divisas, la creación de empleo y como impulsor de otros sectores como el agrícola, la industria ligera, la construcción, los servicios de media y alta capacitación, quizá sea el detonador para trabajar en un plan de desarrollo concertado y congruente con el crecimiento en el largo plazo.

Bibliografía

ASONAHORES, Horwath, Visa (1999), *Estadísticas seleccionadas del sector turismo*, Santo Domingo.

_____ (1998), *La industria hotelera dominicana*. Décimo Aniversario.

Banco Central de la República Dominicana (2000), Departamento Internacional, R.D.

_____ (1999a), Cuenta Satélite de Turismo de la República Dominicana, *Análisis de resultados, 1994-1996*, mayo.

_____ (1999b), Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas, Cuenta Satélite de Turismo de la República Dominicana, *Análisis de resultados, 1994-1996*. Banco Central, Santo Domingo, República Dominicana, mayo.

_____ (1998), Cuenta Satélite de Turismo de la República Dominicana, *Análisis de la implementación para el año 1991 y presentación de resultados 1994-1996*, Departamento de Cuentas Nacionales, Santo Domingo, julio.

BID/SNEDE (Banco Interamericano de Desarrollo/Sociedad Nacional de Emprendimientos y Desarrollo Económico S.A.) (1996), *Plan de Ordenamiento Turístico Territorial de la República Dominicana*, PNOTT, Lisboa.

BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) (1987), *Dominican Republic: An Agenda for Reform*, Report 5965-DO.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Ingresos fiscales tributarios y no tributarios, 1979-1999*, México.

CIECA (2000), *Resumen del comportamiento de la economía dominicana en 1999 y perspectivas a corto plazo*, mimeo, Santo Domingo, enero.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (1996), *Prospectiva ambiental dominicana, Agricultura-turismo y desarrollo sostenible: Estudio de caso República Dominicana*, Santo Domingo, abril.

Horwath Consulting, Sotero Peralta y Asociados (1999), *Worldwide Hotel Industry Study*.

_____ (1998), *La industria hotelera dominicana*.

Jiménez, Felucho (1999), *El turismo en la economía dominicana. Conferencias*, República Dominicana.

Labadía, Alberto (1997), "Pobreza dorada", *La Revista Económica*, agosto.

Miolán, Angel (1998), *Datos para la historia del turismo de la República Dominicana*, Santo Domingo.

O'Connell Davidson, Julia y Jacqueline Sánchez Taylor (1995), *Child prostitution and sex tourism. Dominican Republic*, ECPAT, diciembre.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1996), *Experiencia de la República Dominicana en la implementación de la Cuenta Satélite de Turismo, Año 1991*, Versión preliminar, Santo Domingo, julio.

Presidencia de la República, Oficina para la Promoción de la Inversión Extranjera de la República Dominicana (2000), *Boletín informativo*, 31 de enero.

Proyecto Políticas Nacionales de Medio Ambiente de ONAPLAN/STP-Banco Mundial-PNUD (1999), "Políticas Ambientales", *Boletín 1*, octubre.

Ranieri, Frank (2000), *Turismo para todos*, Cámara Americana, Santo Domingo, febrero.

SECTUR (Secretaría de Estado de Turismo) (2000), *Relación de empresas ecoturísticas de Dominicana*, Departamento de Ecoturismo y Medioambiente, situación al año 2000.

_____ (1999), *Excursionistas: Encuesta de gastos y opinión*.

SRI International (1997), *Desarrollo y vínculos primarios del turismo en la República Dominicana. Informe final*, junio.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1998), "Strengthening the Capacity of Developing Countries for Trade in Tourism Services", *Expert Meeting*, Ginebra.

World Trade Organization (WTO) (1999), *Communication from the Dominican Republic, El Salvador and Honduras* (WT/GC/W/372, S/C/W/127).

Capítulo XIII

Medio ambiente, sostenibilidad y desarrollo

Introducción

Para un país insular como la República Dominicana, la fragilidad ecológica está estrechamente relacionada con el desempeño económico, el medio ambiente ¹ y la vulnerabilidad a los desastres naturales, realidad compartida por los otros países del Caribe que enfrentan enormes retos ante las presiones sobre su base de recursos de agua, suelo y aire, provenientes del aumento de población, de la expansión de las exportaciones de banano y azúcar, del desarrollo de infraestructura turística, del manejo inadecuado de desechos sólidos y residuos peligrosos, del aumento del parque de vehículos, del incremento de desastres naturales, y de la expansión de las áreas urbanas e industriales.

Apenas a partir de 1992, y de manera muy similar a la de la mayoría de países latinoamericanos, se han dado avances en materia de desarrollo institucional y de políticas ambientales/ecológicas, logrando en algunos casos detener procesos de degradación ambiental. ² No ha sido posible consolidar patrones de desarrollo ambientalmente sostenibles que procuren cambios en las modalidades de producción y consumo, ya que los primeros están asociados a los procesos de industrialización, de transporte y del comercio exterior, y los segundos con fenómenos sociales como el desarrollo urbano, la dinámica demográfica, la salud, la educación y la pobreza.

El presente capítulo presenta, por una parte, un panorama de la evolución del estado del ambiente durante los últimos 20 años, destacando elementos propios del contexto socioeconómico dominicano y la situación de los recursos como la tierra, el bosque, la biodiversidad, el agua, los ambientes costero-marinos, la atmósfera, el crecimiento de las áreas urbanas y rurales y la relación sistémica con los desastres

1. A lo largo del capítulo, se entiende por “medio ambiente” la calidad y cantidad de los recursos naturales renovables y no renovables, incluido el entorno ambiental compuesto a su vez por el suelo, el agua, el aire y la atmósfera.

2. El término “degradación ambiental” debe entenderse en sentido amplio y teniendo en cuenta las relaciones entre la cantidad, calidad y diversidad del medio ambiente.

naturales y antropogénicos. Por otra, se abordará la política ambiental y los avances logrados en la gestión ambiental, destacando la aplicación de los instrumentos globales y regionales y los instrumentos nacionales. Para este último fin, se subrayarán los aspectos normativos y el desarrollo institucional, la utilización de los instrumentos económicos, la innovación y la tecnología, el financiamiento de actividades ambientales y la participación y educación ambiental.

A. Estado del ambiente

1. Contexto socioeconómico y antecedentes

La República Dominicana es el segundo país más extenso de las Antillas después de Cuba. Su extensión territorial es de 48 224.91 km², y está compuesto por 29 provincias y un distrito nacional, donde se encuentra la ciudad capital de Santo Domingo.

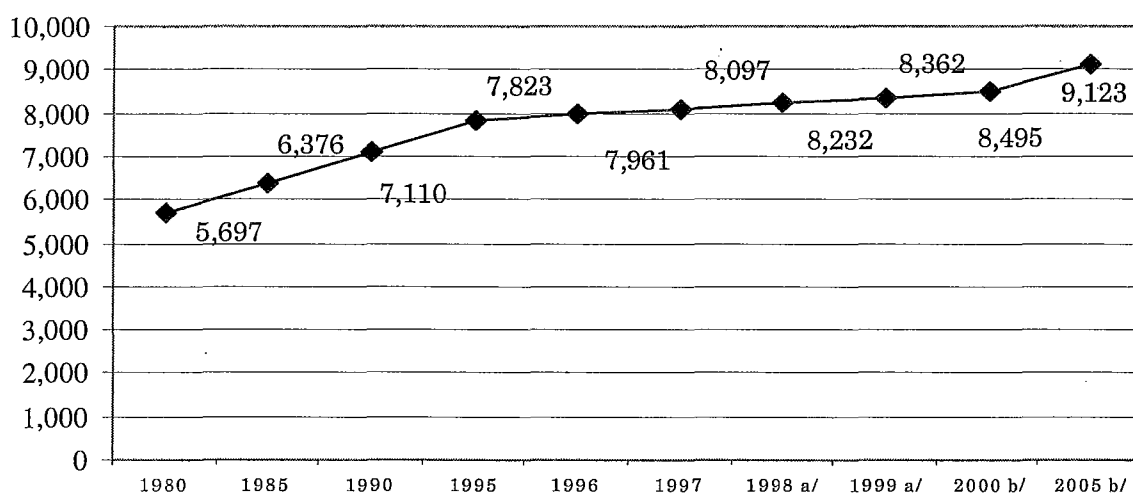
El país alberga una enorme variedad fisiográfica compuesta por una serie de cadenas de montañas, entre las que destaca la cordillera central, donde se encuentra el Pico Duarte, con una altura de 3 087 metros sobre el nivel del mar, el punto más alto de toda la región del Caribe, además de varias llanuras al norte, sur y este del país. Asimismo, se encuentra la superficie con menor altura en el área del Caribe, el lago Enriquillo y parte de la cuenca endorreica, con una profundidad de 40 metros por debajo del nivel del mar. La variabilidad orográfica y climática genera una diversidad de ecosistemas incluidos en su mayor parte en el sistema nacional de áreas protegidas que incluye los parques nacionales.³

En 1980 la población total fue de 5.7 millones de habitantes y para el año 2000 se estima que será de aproximadamente 8.5 millones, es decir, una tasa media anual proyectada de crecimiento de 1.4% para el quinquenio que comienza en el año 2000. (Véanse los gráficos XIII-1 y XIII-2.) Esta tasa de crecimiento se ha reducido si se compara con el 2.2% de 1980 a 1985; 1.9% de 1985-1990; 1.6% de 1990-1995, y 1.4% de 1995-2000. En 1980, la distribución de población urbana y rural era de 50% en cada caso y para el 2000 la estimación es de 64% y 36%, respectivamente. Este dato es significativo porque supone una presión creciente sobre el uso de recursos energéticos, agua y saneamiento y el suministro de servicios de vivienda, salud y educación en las principales ciudades y centros urbanos del país.

3. Los Haitises; del Este, Jaragua, Sierra de Baoruco; Hoya Enriquillo, Montecristi, Armando Bermúdez, José del Carmen Ramírez y Valle Nuevo; y las reservas científicas de Ébano Verde; Villa Elisa; Isabel de Torres; Isabela; Diego de Ocampo, Quita Espuela y Lagunas Redonda y Limón.

El incremento de población y la satisfacción de las necesidades básicas — alimentación, vivienda, calor, energía, vestido y bienes de consumo— generan una enorme demanda de recursos naturales; por tanto, de no producirse cambios en la tecnología, el uso de la tierra y las medidas de control de la natalidad, esta demanda forzosamente aumentará a una velocidad mayor que la de los recursos para regenerarse y recomponerse.

Gráfico XIII-1
POBLACIÓN TOTAL
(Miles de habitantes a junio de cada año)

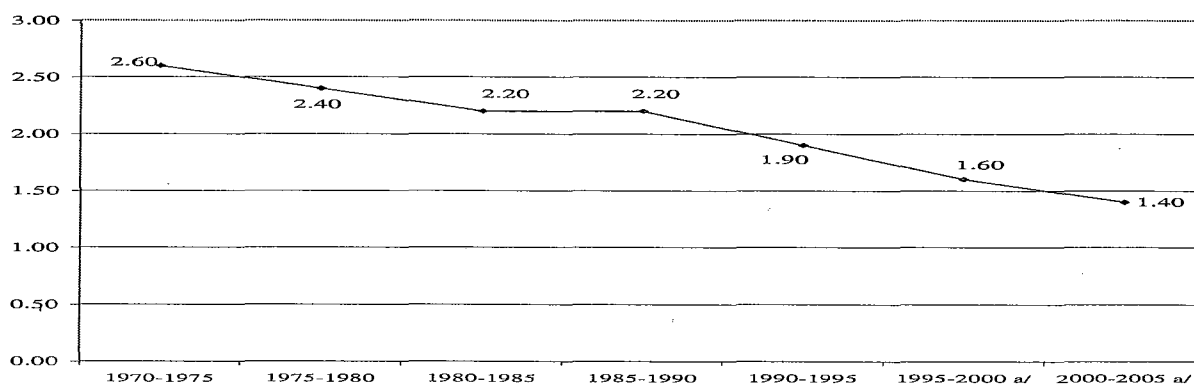


Fuente: CEPAL/CELADE.

a/ Cifras preliminares.

b/ Proyección de CELADE.

GRÁFICO XIII-2
CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO
(TASA MEDIA ANUAL/100 HABITANTES)



Fuente: CEPAL/CELADE.

a/ Proyección de CELADE.

Es claro también que en los últimos 50 años el crecimiento y el desarrollo han mejorado los estándares de vida de la población, pero han generado presiones sobre el ambiente. Parte de esta presión proviene de las formas tradicionales de producción, de la ampliación de la frontera agrícola y de la alteración de los ciclos del agua. Muchos países industrializados y muy pocos de América Latina han asumido esta responsabilidad con la seriedad que merece, y el objetivo de generar crecimiento económico, utilizando menos energía y materias primas por unidad de producto, continúa siendo una aspiración por alcanzar.

Para esbozar una primera aproximación al estado del ambiente en el país se presenta un grupo de 56 indicadores ambientales del período 1980-1996, utilizados por el Banco Mundial. (Véase en el compendio estadístico una serie de indicadores desde 1970 a 1996.) Para fines ilustrativos se presenta en el cuadro XIII-1 una síntesis de los principales indicadores y de su interpretación, así como de indicadores adicionales que no están incluidos en la lista general.

Una clasificación inicial ⁴ de estos indicadores los divide en tres categorías genéricas: a) indicadores ambientales generales; b) indicadores ambientales relacionados con la industria y la energía; y c) indicadores ambientales relacionados con los productos primarios. En la primera categoría de indicadores ambientales generales se distinguen dos: i) el número de empresas con certificación ISO 14000, y ii) la relación entre el valor del mercado ambiental y el PIB del país. El primero no es más que un sistema de cumplimiento voluntario mediante el cual se establece el buen desempeño ambiental de una empresa. En la República Dominicana no hay empresas certificadas con ISO 14000; sin embargo, sí existen algunas en proceso de lograr una certificación o de adoptar un sistema de gestión ambiental. El segundo indicador mide el esfuerzo realizado por un país en materia ambiental y se establece mediante un coeficiente entre el mercado ambiental y el PIB. El mercado ambiental se integra por el equipamiento, la tecnología y los servicios ambientales. En el país este mercado es prácticamente inexistente. Sin embargo, se estima de forma conservadora que puede llegar a representar una décima de punto porcentual del PIB. México ⁵ lo estima en seis décimas de punto porcentual del PIB y en países desarrollados puede alcanzar entre el 2% y el 3% del mismo.

En la segunda categoría de indicadores se encuentran, entre otros, el consumo por habitante de energía comercial, las emisiones industriales de CO₂, el PIB por unidad de energía producida y el número de industrias ambientalmente sensibles. En el primero, la República Dominicana ha incrementado el consumo de energía por habitante en un 25% en los últimos 15 años, pasando de 388 kg de petróleo

4. Schaper (1996).

5. CESPEDES (1999b).

Es claro también que en los últimos 50 años el crecimiento y el desarrollo han mejorado los estándares de vida de la población, pero han generado presiones sobre el ambiente. Parte de esta presión proviene de las formas tradicionales de producción, de la ampliación de la frontera agrícola y de la alteración de los ciclos del agua. Muchos países industrializados y muy pocos de América Latina han asumido esta responsabilidad con la seriedad que merece, y el objetivo de generar crecimiento económico, utilizando menos energía y materias primas por unidad de producto, continúa siendo una aspiración por alcanzar.

Para esbozar una primera aproximación al estado del ambiente en el país se presenta un grupo de 56 indicadores ambientales del período 1980-1996, utilizados por el Banco Mundial. (Véase en el compendio estadístico una serie de indicadores desde 1970 a 1996.) Para fines ilustrativos se presenta en el cuadro XIII-1 una síntesis de los principales indicadores y de su interpretación, así como de indicadores adicionales que no están incluidos en la lista general.

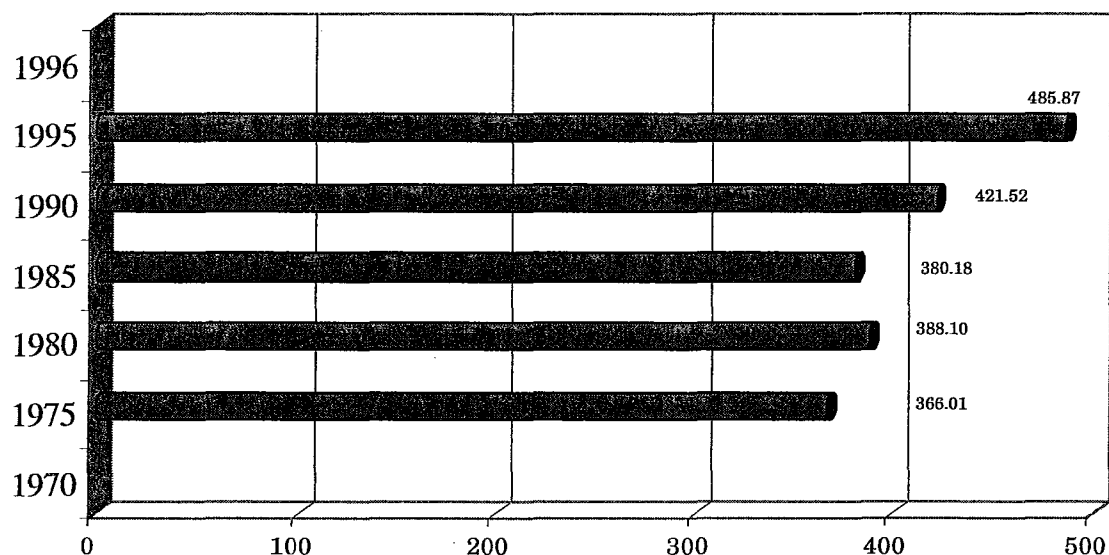
Una clasificación inicial ⁴ de estos indicadores los divide en tres categorías genéricas: a) indicadores ambientales generales; b) indicadores ambientales relacionados con la industria y la energía; y c) indicadores ambientales relacionados con los productos primarios. En la primera categoría de indicadores ambientales generales se distinguen dos: i) el número de empresas con certificación ISO 14000, y ii) la relación entre el valor del mercado ambiental y el PIB del país. El primero no es más que un sistema de cumplimiento voluntario mediante el cual se establece el buen desempeño ambiental de una empresa. En la República Dominicana no hay empresas certificadas con ISO 14000; sin embargo, sí existen algunas en proceso de lograr una certificación o de adoptar un sistema de gestión ambiental. El segundo indicador mide el esfuerzo realizado por un país en materia ambiental y se establece mediante un coeficiente entre el mercado ambiental y el PIB. El mercado ambiental se integra por el equipamiento, la tecnología y los servicios ambientales. En el país este mercado es prácticamente inexistente. Sin embargo, se estima de forma conservadora que puede llegar a representar una décima de punto porcentual del PIB. México ⁵ lo estima en seis décimas de punto porcentual del PIB y en países desarrollados puede alcanzar entre el 2% y el 3% del mismo.

En la segunda categoría de indicadores se encuentran, entre otros, el consumo por habitante de energía comercial, las emisiones industriales de CO₂, el PIB por unidad de energía producida y el número de industrias ambientalmente sensibles. En el primero, la República Dominicana ha incrementado el consumo de energía por habitante en un 25% en los últimos 15 años, pasando de 388 kg de petróleo

4. Schaper (1996).

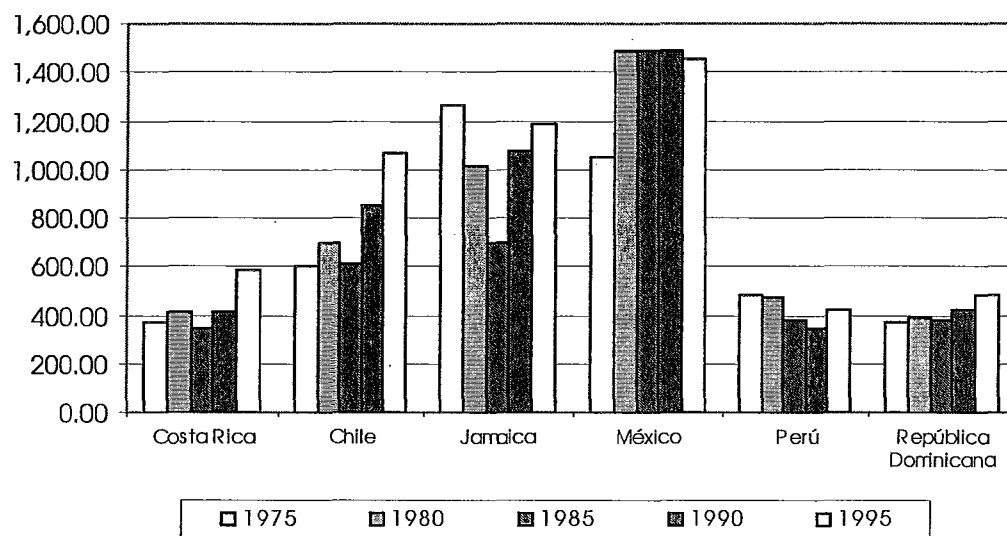
5. CESPEDES (1999b).

Gráfico XIII-3
USO DE ENERGÍA
(Kilogramos de petróleo equivalente por habitante)



Fuente: Banco Mundial (1999), *Indicadores de Desarrollo Mundial*.

GRÁFICO XIII-4
USO DE ENERGÍA
(Kilogramos de petróleo equivalente por habitante)



Fuente: Banco Mundial (1999), *Indicadores de Desarrollo Mundial*.

El indicador de emisiones industriales de CO₂ muestra un aumento de 17.5% en el período 1980-1995. Esto significa que en 1980 la República Dominicana emitía alrededor de 1.37 kg de CO₂ por cada dólar producido y en 1995 se elevó a 1.67 kg. Países como México y Jamaica emiten cerca de 2 kg de CO₂ por cada dólar producido y Costa Rica, en cambio, emite por debajo de 1 kg de CO₂. El cuadro XIII-1 muestra el comportamiento de este indicador para el país y en el cuadro X-2 del compendio estadístico se compara con otros países seleccionados.

El PIB por unidad de energía consumida mide la eficiencia de un país con respecto a su consumo de energía y se correlaciona a la vez con las emisiones de CO₂. Los datos empíricos sugieren que los países menos eficientes en el consumo de energía son los que tienen a la vez los niveles más altos de emisiones de CO₂. En el cuadro XIII-1 se aprecia cómo la República Dominicana ha reducido levemente su consumo de energía por cada dólar producido de 2.1 dólares por kg de energía en 1980 a 1.92 dólares en 1995. Países como Perú, Jamaica y México tienen promedios de consumo más elevados y que oscilan entre 2 y 4 dólares por kg de energía.

Finalmente, las industrias ambientalmente sensibles (IAS) o industrias sucias, de acuerdo con estudios realizados en los Estados Unidos, son aquellas que orientan una proporción importante de sus gastos a la reducción y control de la contaminación y que sobrepasan el 1% del total de sus ventas.⁶ En la República Dominicana no fue posible obtener información para hacer inferencias al respecto; sin embargo, los gastos e inversiones ambientales más importantes pueden encontrarse en la rama hotelera del sector turismo y en las empresas que participan en la reducción de clorofluorocarbonos (CFC), en el marco del Protocolo de Montreal.

La tercera y última categoría de indicadores se relaciona con los productos primarios, y los principales indicadores seleccionados son la tasa de deforestación, el volumen de pesca, la tierra cultivable por persona y el consumo de fertilizantes. En las islas del Caribe la tasa de deforestación anual⁷ puede variar entre 0.8% y 7.2% por año. El Departamento de Inventario de los Recursos Naturales (DIRENA) de la Subsecretaría de Estado de Recursos Naturales ha estimado que las comunidades naturales definidas como bosques representan el 27.52% (13 266.68 km²) del área total del país. Según estimaciones de la FAO⁸ y del *World Resources Institute (WRI)*,⁹ la tasa de deforestación para el país de 1980 a 1990 fue de 1.8%; en cambio, de 1990 a 1995 fue negativa en 1.6%. Esta inversión de la tendencia puede deberse en parte a la producción de madera, que se utiliza como leña y car-

6. *Ibidem*.

7. Definida por la FAO como una variación boscosa con reducción de la cubierta de copas arbóreas a menos del 20% para países desarrollados y menos de 10% para países en desarrollo.

8. FAO (1999b).

9. WRI (1998).

bón vegetal, madera en rollo industrial y madera aserrada, y su producción se elevó a casi un millón de metros cúbicos en 1996.

Cuadro XIII-2

DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES DE VEGETACIÓN Y SU EXTENSIÓN

Categorías	Área (km ²)	Categoría (porcentajes)	Total (porcentajes)
Total	48 224.91		100.00
Bosques	13 266.68	100.00	27.52
Bosque conífera	3 025.45	22.80	6.27
Bosque latifoliado	6 306.27	47.54	13.08
Bosque seco	3 677.39	27.72	7.63
Bosque de humedales	256.95	1.94	0.53
Matorrales	6 810.17	100.00	14.12
Sabana	182.68	100.00	0.38
Vegetación de agua dulce (Eneal)	17.47		0.04
Escasa vegetación y áreas erosionadas	1 306.40		2.71
Áreas agropecuarias y otros tipos de cobertura	26 642.09		55.25

Fuente: Tolentino, Luis y María Peña (1998), *Inventario de la vegetación y uso de la tierra en la República Dominicana*, DIRENA.

La evolución en la producción de pescado es también un indicador del nivel de degradación de los ecosistemas marinos. Por otra parte, la tierra cultivable por persona se ha mantenido prácticamente en el mismo nivel en los últimos años, pasando de 5.15 hectáreas en 1980 a 5.05 en 1995, a pesar de que en diversos países latinoamericanos puede apreciarse una tendencia decreciente, incluso en países como Argentina. Por último, el consumo de fertilizantes se ha incrementado de forma dramática en los últimos 15 años, de 482 gramos por hectárea de tierra cultivada en 1980 a 741 gramos en 1995 (54%).

2. Tierra

La capacidad de uso de la tierra se entiende como el uso más intensivo que una porción de tierra puede soportar continuamente sin ser degradada. El uso excesivo causa la degradación directa; la subutilización, si bien contribuye a la conser-

vacación de la misma, favorece también su deterioro. Para el país y sus recursos naturales, la erosión se constituye en el problema más grave de todos, primero por el predominio de suelos poco profundos en los taludes empinados y, segundo, por las prácticas extensivas y generalizadas de tala y quema, lo cual ha provocado en los últimos 20 años pérdidas significativas de la capa superior del suelo y una merma en la fertilidad y productividad de los cultivos (véase el capítulo IX del presente estudio).

La Secretaría de Agricultura (SEA) ha estimado que la erosión de los suelos, producto principalmente de la deforestación, puede variar entre 200 y 1 400 t/ha/año a una velocidad de intervalo entre 1 y 10 cm de espesor del suelo, disminuyendo la capacidad productiva de los suelos en un 60% en los últimos 60 años. Como se verá mas adelante, las áreas críticas de erosión se detectan en las cuencas hidrográficas de Ocoa, Bao, Las Cuevas y Tavera, entre otras.

La degradación de los suelos se presenta en las cuencas altas, en las zonas agropecuarias y en los distritos de riego. En las cuencas altas predomina la deforestación y la agricultura de corte-quema-abandono; en las zonas agropecuarias, el empobrecimiento de los suelos y el aumento de la erosión debido a factores genéticos y de conservación de cultivos y pastizales; y en los distritos de riego, los elevados índices de salinidad y pérdida de estructura.¹⁰ Diversos estudios¹¹ coinciden en señalar que solamente el 20% de la tierra en el país (964 800 ha) es apropiado para cultivos y que su uso no tiene correspondencia con sus capacidades actuales, provocando en no pocos casos un uso excesivo de áreas inapropiadas para el desarrollo de cultivos intensivos. (Véase el cuadro X-3 del compendio estadístico.)¹² Esta situación contrasta con las cifras de un estudio de la USAID¹³ con información de uso de suelo de 1992, en la cual se encuentra que el 36% del total de la superficie de suelos en el país tiene un uso para cultivos, equivalente a 1 717 600 hectáreas; y el resto se destina a ganado, tierras silvícolas, matorrales y tierras no agrícolas (3 113 700 hectáreas). (Véase nuevamente el cuadro X-3 del compendio estadístico.) El efecto directo es la ampliación de la frontera agrícola y la creciente presión que ejercen en los recursos naturales el crecimiento poblacional, las prácticas agrícolas imperantes y la agricultura de subsistencia y pastos.

Adicionalmente, las políticas de tenencia de la tierra afectan más a los recursos por su distribución, por el tipo de propiedad y por los mercados imperfectos de tierras. Una distribución de tierras en zonas de alta densidad poblacional desplaza a

10. República Dominicana (1991).

11. De la FAO y el USAID, principalmente.

12. Harsthorh (1981). Otros estudios estiman el potencial de tierra agrícola en 33% y el área actual dedicada a actividades agrícolas y pecuarias en 53.4% del total del territorio.

13. Inventario de las políticas de recursos naturales en la República Dominicana, Volumen II (1992).

agricultores a suelos de alta erosión y de baja productividad. El tipo de propiedad de la tierra y los mercados de tierras imperfectos¹⁴ determinan el tipo y la cuantía de las inversiones agrícolas, especialmente por las expectativas de rentabilidad de mediano y largo plazo. En este contexto, cualquier política de sostenibilidad de los recursos para evitar, por ejemplo, la erosión de los suelos, provocada a su vez por los altos niveles de deforestación, debe formularse a partir de las condiciones actuales de tenencia de la tierra. De no hacerlo, habrá una merma en la generación de energía —producto de la acumulación de sedimentos en los embalses—, aumentará la contaminación del agua superficial y, quizás de forma crucial, se reducirá la capacidad del país de renovar el recurso natural del agua, punto central de cualquier opción de desarrollo sostenible para este país.

Acciones adicionales y prioritarias deben orientarse al diseño de políticas de conservación de los suelos, programas de incentivos para inversiones agrocomerciales y mejores mecanismos de control del uso y la comercialización de plaguicidas.

3. Bosque

La tendencia de los últimos 50 años lleva a inferir que tanto la deforestación como la erosión de suelos en la República Dominicana se han convertido en los problemas más críticos. La falta de políticas, leyes y programas pone en riesgo la sostenibilidad de los recursos del país y, por ende, cualquier opción de desarrollo.

La cobertura vegetal boscosa ha sido objeto de diversas evaluaciones desde 1967 y las diferencias provenientes del uso de diferentes metodologías, criterios de interpretación y falta de identidad de las imágenes de sensores remotos, hacen difícil la tarea de medir patrones de cambio en los recursos de bosques durante un período específico del tiempo. Los principales estudios, evaluaciones e inventarios de recursos forestales son los de la OEA (1967); FAO (1973); Sistema Integral de Inventario y Evaluación de Recursos, CRIES (1980); FAO (1981) y el Departamento de Inventario de Recursos Naturales, DIRENA (1998). De acuerdo con la última evaluación de la DIRENA, a partir de la década de los sesenta, el 80% de la vegetación original ha sido seriamente afectada y ya para 1984 solamente se tenía un 12% de la superficie total del país de bosques húmedos (coníferas y latifoliados) y la erosión de las principales cuencas hidrográficas alcanzaba las 244 t/ha/año, con una mínima de 95 t/ha/año y una máxima de 305 t/ha/año. Este proceso de degradación persistente de los recursos y de cambios en la cobertura boscosa y en el uso del suelo ha provocado a la vez pérdidas irreparables de biodiversidad, de especies de flora y fauna y de alteración de ciclos hidrológicos. Los resultados del estudio de la DIRENA indican

14. Caracterizados por falta de sistemas eficientes de catastro, de títulos de propiedad o de trámites excesivos en la transferencia de propiedades y de distorsiones en los precios de las tierras

que la vegetación natural, que incluye bosques, matorrales, sabanas, vegetación de agua dulce y áreas con escasa vegetación, ocupa el 44.75% de la superficie total del país y el 55.25% está ocupada por la actividad agropecuaria y otros tipos de cobertura. (Véase de nuevo el cuadro XIII-2 y con más detalle el cuadro X-4 del compendio estadístico.) Las comunidades naturales o bosques incluyen las coníferas densas y abiertas, los manglares, los bosques nublados, húmedos, semihúmedos y secos, que equivalen a 27.52% del área del país ¹⁵ (13 266.68 km²); los matorrales representan el 14.12% del total (6 810.17 km²) y las sabanas el 0.38% (182.68 km²). ¹⁶

A pesar de la divergencia en los diversos estudios realizados de inventarios de cobertura boscosa, se ofrece una comparación en el cuadro XIII-3 (véase también el cuadro X-5 del compendio estadístico) con fines de ilustración solamente, puesto que en ningún caso se puede ser concluyente o establecer una tendencia. En general, se aceptan en los ámbitos institucional, académico y de investigación los niveles de deforestación del país en los últimos años. De acuerdo con los informes de la FAO sobre la situación de los bosques en el mundo de 1997 y de 1999, citados a su vez por el PNUMA en el Global Environment Outlook 2000 y el WRI/PNUMA/PNUD/Banco Mundial en su informe de Recursos Mundiales 1998-1999, la deforestación anual de los países del Caribe en 1997 varió entre 0.8% y 7.2% y se estima que la región en su conjunto, durante el período de 1980 a 1995, sufrió una pérdida moderada en su cubierta forestal total, ocasionando una reducción importante de su biodiversidad y de fertilidad de los suelos.¹⁷ Ciertamente, como señala el PNUMA, ¹⁸ los problemas centrales de recursos forestales de los países insulares del Caribe son la deforestación, las formas predominantes de tenencia de la tierra, la conservación de los bosques, las políticas forestales y el suministro de agua potable.

En la República Dominicana la FAO estimó que la tasa de variación anual de reforestación ¹⁹ aumentó 1.8% en el período 1980-1990. En contraste, en el período 1990-1995 la tasa de deforestación neta fue negativa en 1.6%, equivalente a una reducción de 26 000 ha/año o un total de 132 000 hectáreas en el período 1990-1995.

15. El estudio de la DIRENA incluye especies de árboles con alturas mayores de 5 metros y densidad del dosel superior variable de denso (60%-100%) a abierto (40%-60%) distribuidos en cuatro clases de bosques: conífera (conífera denso y conífera abierto), latifoliado (nublado, húmedo y semihúmedo), seco y de humedales (salobres y de agua dulce o dragales).

16. Otras estimaciones citadas en trabajos de Ottenwalder (1999) proponen cobertura boscosa de 12% en 1985, 22% en 1990 y 32.5% en 1995.

17. Generalmente la deforestación en América Latina y el Caribe es analizada con un énfasis en los bosques húmedos tropicales y subtropicales (bosques cerrados), mientras que los bosques secos (bosques abiertos) son recurrentemente ignorados.

18. PNUMA (1999).

19. El porcentaje de cambio promedio anual es un coeficiente de crecimiento exponencial. Cuando es negativo implica una deforestación neta donde las tierras forestales tienen algún tipo de uso agrícola y para países tropicales, donde la copa boscosa se reduce permanentemente a menos de 10%. Variaciones del bosque selectivas y no permanentes se consideran bajo el término de degradación forestal.

Las causas principales de la variación en la cubierta forestal pueden atribuirse en parte a la ampliación de la frontera agrícola, a la pobreza y al uso de leña como fuente energética, así como a la expansión de la infraestructura y de las zonas urbanas. Asimismo, en el país la degradación forestal se ha exacerbado por la extracción de madera industrial²⁰ y más aún por la naturaleza netamente extractiva de la explotación que no obedece a los principios cíclicos de la silvicultura, el sobrepastoreo, los incendios forestales,²¹ las plagas de insectos, las tormentas y los desastres naturales recientes.²² Los efectos directos de este proceso de degradación han sido la alteración de los ecosistemas y hábitat naturales y la reducción de las especies de flora y fauna, como se verá más adelante.

Cuadro XIII-3

ESTIMACIONES DE CUBIERTA BOSCOsa SEGÚN DIVERSAS FUENTES

Tipo de bosque	(OEA 1967) a/ 1965-1966	(FAO 1973) b/ 1969-1971	(CRIES 1980) c/	(FAO 1981) 1980	(DIRENA 1998) d/
Total e/	557.0	1096.6	682.9	950.0	1326.7
Latifoliadas e/	258.0	761.9	651.8	444.0	603.6
Coníferas e/	215.5	196.2	31.1	185.0	302.5
Mixtos y otros e/	83.5	138.5	-	321.0	393.4
Cubierta boscosa f/	11.7	22.9	14.3	19.6 g/	27.52

Fuente: Dirección General Forestal (1998).

a/ Estudio realizado utilizando fotografía aérea pancromática en 1958-1959.

b/ Estudio pormenorizado de la superficie forestal con base en fotografía aérea de 1966-1968 y muestreo de campo.

c/ Se refiere a cobertura vegetal y no considera los bosques de copas menores del 75%.

d/ Tasa de deforestación estimada para la década.

e/ Miles de hectáreas.

f/ Porcentajes.

g/ Utilizó imágenes Landsat TM de 1989, 1992 y 1996 y fotografía aérea de 1983-1984.

En este panorama se han gestado iniciativas de reforestación con éxito relativo, pero que han incluido actividades de investigación, extensión, mejoramiento

20. En 1993-1995, la producción total de leña y carbón fue de 976 000 m³ y el valor de las importaciones de madera promedia 50 millones de dólares en el período 1994-1997.

21. Datos de Ottenwalder (1999) y la Dirección General Forestal estiman que en el período 1988-1997 ocurrieron 815 incendios que afectaron a una superficie de 781 332 tareas y supusieron una pérdida económica de 170 millones de pesos.

22. El fenómeno meteorológico El Niño explica en gran parte la magnitud, intensidad y persistencia de los incendios forestales, aunado a las prácticas de explotación agrícola y forestal. En un anexo de este capítulo se aborda con más detalle el tema de la vulnerabilidad física del país.

genético y creación de bancos de semillas para el establecimiento de plantaciones forestales. Investigaciones recientes²³ indican que en el período 1988-1997 se alcanzó una producción de plantas de 33 millones, lo que supone una velocidad de reforestación de 3 000 a 3 500 ha/año entre 1993-1997.²⁴ Destaca el Plan Nacional Quisqueya Verde, que tiene el objetivo de mitigar la degradación de los recursos naturales del país. En el programa participan la Dirección General Forestal, la Comisión Nacional Técnica Forestal (CONATEF), la Dirección Nacional de Parques (DNP), el Jardín Botánico Nacional (JBN), el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) y diversas organizaciones no gubernamentales. (Véase el recuadro XIII-1.) Igualmente importante es el Plan Sierra que comenzó sus actividades en 1979, como un programa de desarrollo rural diseñado para enfrentar el problema de deforestación y pobreza crítica en las cuencas de los ríos Mao, Amina y Bao, todos afluentes del río Yaque del Norte. Después de 20 años, el Plan cuenta con una base de datos que permite supervisar el plan de reordenamiento de la Sierra y proponer un uso adecuado del suelo para cada una de las cuencas y subcuencas. Además, se han probado opciones tecnológicas económicamente viables para los habitantes de la zona, sistemas de irrigación simples; modelos de redistribución de la tierra en El Dajao, Arroyo La Puerta y el Naranjito; sistemas de manejo y aprovechamiento racional del bosque; fortalecimiento de organizaciones de productores y promoción de cooperativas; diferentes modalidades de reforestación; promoción de organizaciones comunitarias; aplicación de modalidades de financiamiento; actividades de coordinación con instituciones públicas y privadas, así como evaluaciones económicas para las acciones emprendidas por el Plan.

Recuadro XIII-1

PLAN NACIONAL QUISQUEYA VERDE

El objetivo del Plan es mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales mediante la preservación de los recursos naturales, la generación de empleo, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento de la coordinación entre las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil. El Plan cuenta con 53 zonas en las que participan ocho instituciones gubernamentales, 10 organizaciones no gubernamentales, una parroquia católica, cuatro centros de educación superior y dos instituciones juveniles. El programa cuenta entre sus logros con un programa de reforestación de 226 800 tareas de tierras altas en 48 puntos de la geografía nacional y más de 3 000 pequeños, medianos y grandes productores beneficiados con el establecimiento de plantaciones forestales en sus parcelas.

Asimismo, cuenta con un programa donde participan 33 instituciones del sector empresarial en actividades de protección de los recursos naturales; y otro en el cual las escuelas públicas han adoptado una montaña con el fin de cuidarla y reforestarla. Este programa tiene un alto componente de educación ambiental orientado a niños y jóvenes. Finalmente, cuenta con un programa de asistencia social orientado a fortalecer la participación de los diferentes sectores. El Plan Quisqueya Verde muestra algunos de sus logros en Loma al Medio, Loma Comadreja, Cuenca del río Nizao, las Cuevas y el Parque Nacional los Haitises.

22. Ottenwalder (1999).

23. Según el Plan de Acción Forestal (PAFRD), la superficie total reforestada hasta 1984 fue de 6 177 ha.

De acuerdo con la Dirección Nacional de Parques, a fines de 1998 la superficie total de áreas protegidas²⁵ era de 13 164.57 km²,²⁶ de los cuales 7 914.6 km² correspondían a ecosistemas terrestres protegidos y 5 250 km² a ecosistemas marinos. (Véanse los cuadros X-6 y X-7 del compendio estadístico.) Actualmente se reconocen cinco categorías de administración: parque nacional, reserva científica, parque histórico, vía panorámica y reserva de biosfera y su número es de 40. En un estudio de USAID de 1992 las áreas protegidas se dividen en 12 parques nacionales, siete reservas científicas, tres santuarios de fauna y una ruta panorámica, lo que da un total de 22 áreas protegidas para ese año. Para 1997, el WRI reportó 26 áreas protegidas que equivalen a 1 523 hectáreas o a un 31.5% de la superficie total y de las cuales 15 corresponden a áreas totalmente protegidas (categorías I-III de la UICN) y 11 a áreas parcialmente protegidas (categorías IV-V de la UICN). Sobre la base de información existente, se puede concluir que en este tema existe todavía enorme discrepancia sobre los criterios que constituyen un área protegida y sobre el nivel de participación y acuerdo de los sectores interesados, particularmente del turismo y la industria de la construcción, los cuales, junto con las zonas francas y maquila, se han constituido en los sectores más dinámicos de la economía dominicana.

4. Biodiversidad

El concepto técnico-biológico de diversidad biológica o biodiversidad lo define el Convenio de Diversidad Biológica como la variabilidad de organismos vivos que habitan el planeta.²⁷ Para el caso de la República Dominicana, el término biodiversidad parece haber trascendido los conceptos de vida silvestre, bosques y áreas protegidas y se entiende dentro de un contexto más amplio relacionado con aspectos de índole política, económica, jurídica y social, y en este sentido, es parte fundamental de las propuestas hacia el desarrollo sostenible.

La clasificación básica divide el concepto en tres niveles: a) diversidad genética referida a diferencias en la estructura genética de los organismos individuales, que les permite adaptarse a los cambios ambientales; b) diversidad de especies y c) diversidad de los ecosistemas, que incluye los conjuntos de organismos que se encuentran en los diferentes medios físicos, así como los procesos ecológicos de los que forman parte.²⁸

25. Se entiende por área protegida un área natural de al menos 1 000 hectáreas en cualquiera de las cinco categorías de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN).

26. No incluye las reservas de biosfera Enriquillo y Bahía de Samaná.

27. Naciones Unidas (1992b).

28. PNUMA (1999).

Cuadro XIII-4
SUPERFICIE OCUPADA POR ÁREAS PROTEGIDAS EN 1998

Categoría de gestión	No. de áreas	Extensión protegida (km²)			Área marina	Planes de gestión		Otros indicadores de gestión No. de áreas con personal de la DNP (total personal)
		Área total por categoría (% del total protegido)	Área terrestre y acuática			No. de áreas con planes	No. áreas con planes bajo implementación	
			Superficie	% del territorio				
Total	40	13 164.57	7 914.57	16.24	5 250	10	6	24 (374)
Parque nacional	31	12 586.54 (95.6)	7 336.54	15.05	5 250	8	4	19 (337)
Reserva científica	4	145.68 (1.11)	145.68	0.30	-	2	2	3 (9)
Parque histórico	2	5.05 (0.04)	5.05	0.01	-	-	-	2 (28)
Reserva de biosfera	2	-	-	-	-	-	-	-
Vía panorámica	1	427.30 (3.24)	427.3	0.87	-	-	-	-

Fuente: Ottenwalder (1999).

La diversidad de ecosistemas es posiblemente la mejor forma de conocer el estado de la biodiversidad en un país. Un sistema de clasificación ampliamente utilizado es el de las zonas de vida de Holdridge. En la República Dominicana se encontraron nueve zonas de vida y seis zonas de transición, con dos zonas de vida de las tierras bajas que cubren el 68% del país. El bosque húmedo subtropical, el bosque pluvial subtropical y el bosque representan el 80% de la cobertura boscosa potencial del país.²⁹ (Véase el cuadro X-8 del compendio estadístico.) Una forma eficiente de proteger la riqueza biológica o de conservación *in situ* de un país es mediante un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y el diseño de una estrategia nacional de conservación.³⁰ Como se mencionó en el apartado anterior, el país cuenta con 40 áreas protegidas equivalentes a 16.2% del territorio nacional (13 164.57 km²).

La República Dominicana es un país rico en diversidad de especies silvestres y de flora y fauna. Alberga entre 5 400 y 5 600 especies de plantas vasculares, de las cuales se estima que un 36% son endémicas. Por falta de información y de estudios específicos, las plantas inferiores son menos conocidas y las plantas marinas como las algas lo son mucho menos. El herbario de la colección nacional cuenta con más de 65 000 especies y la mayor parte existe en estado silvestre.

La fauna de vertebrados es la que se conoce mejor con 70 especies de peces fluviales, 60 especies de anfibios, 141 especies de reptiles, 254 especies de aves y 33 especies de mamíferos costeros y terrestres. El 97% de los anfibios, el 83% de los reptiles y el 17.5% de las aves son endémicos. La comparación de los niveles de endemismo es importante y en el gráfico XIII-5 puede apreciarse la isla Hispaniola comparada con una selección de países y archipiélagos de la región del Caribe.

Lo importante en términos de política y del diseño de una estrategia para la conservación de la biodiversidad en el país son los factores causales que aceleran y exacerban la pérdida y degradación de la biodiversidad. En todos los países—y la República Dominicana no es la excepción— la actividad humana y los patrones de producción y consumo generan cambios en la biodiversidad y en la degradación de los hábitat.

Los ecosistemas terrestres dominicanos se ven directamente afectados por la deforestación, que no solamente deteriora los niveles de cobertura forestal sino que inhabilita las condiciones del lugar para albergar o sostener la diversidad biológica existente en el lugar.³¹ Otra forma de afectación directa a los ecosistemas acuáticos proviene de las descargas de residuos sólidos y peligrosos y de las aguas servidas, además de la actividad económica que se desarrolla sin la adecuada planificación

29. Hartshorn (1981).

30. La otra forma de hacerlo es mediante la conservación *ex situ* o con medidas de protección de una especie fuera de su ambiente natural.

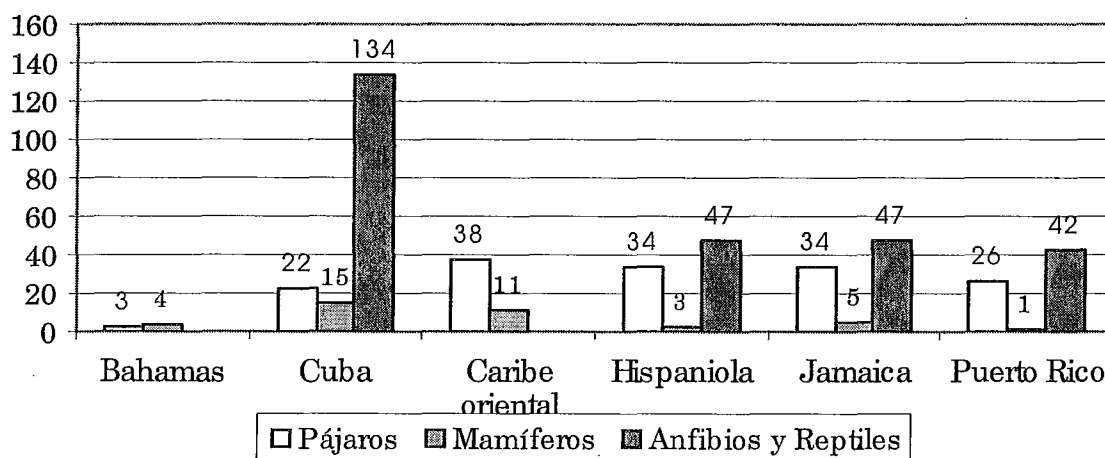
31. La pérdida del hábitat tiene efectos perniciosos en la medida en que transforma las áreas protegidas y las aísla de las cadenas formadas por otros ecosistemas.

ambiental como los proyectos turísticos, construcción urbana, cultivo de granos básicos, cría de ganado y explotación desmedida de recursos minerales que sirven como insumos para otras actividades productivas.

Los procesos antropogénicos o provocados por el hombre alteran la diversidad biológica con la sobreexplotación de especies de flora y fauna, la cacería indiscriminada y furtiva, la comercialización e introducción de especies exóticas y el tráfico de especies forestales.³² Asimismo, el cambio climático³³ genera consecuencias claras — como se verá adelante— en manglares, arrecifes y humedales costeros.

Gráfico XIII-5

NIVELES DE ENDEMISMO EN PAÍSES Y TERRITORIOS
SELECCIONADOS DEL CARIBE



Fuente: PNUMA (1999), Caribbean Environment Outlook.

El país ha adoptado desde 1995 la meta de la estrategia global para la biodiversidad y ha dado los primeros pasos para el diseño de una estrategia de conservación de la biodiversidad 1994-2003, con los objetivos de mantener los procesos ecológicos esenciales, preservar la diversidad genética y utilizar de forma racional y sostenible las especies y los ecosistemas.

32. La República Dominicana firmó el Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) el 17 de marzo de 1987.

33. Fenómeno mundial generado por el aumento en la concentración de gases que absorben radiaciones infrarrojas.

5. Agua

La gestión integral de cuencas³⁴ y del recurso hídrico es una posibilidad teórica y un desafío práctico para el país. El uso sostenible de este recurso es la pieza fundamental que puede garantizar el bienestar humano, el desarrollo ambiental y el desarrollo integral de la población.

El país cuenta con altas precipitaciones en las sierras y cordilleras y con un potencial de agua bastante abundante constituido por 108 ríos distribuidos en 14 regiones hidrográficas y algunos acuíferos de alto rendimiento. (Véase el cuadro X-9 del compendio estadístico.) Este recurso se explota mediante ocho sistemas principales de almacenamiento y regulación construidos con fines de riego y generación de electricidad. Actualmente, existen aproximadamente 177 000 hectáreas organizadas en nueve distritos de riego y una unidad operativa que funcionan bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI).

La disponibilidad de agua se ha visto afectada en los últimos 10 años por el vertiginoso incremento de la demanda proveniente del crecimiento de la población y de las concentraciones urbanas más importantes del país, la ampliación de los distritos de riego, el incremento de la actividad industrial y la generación de electricidad, especialmente de zonas francas, las descargas de afluentes no tratados, los eventos naturales recientes como el huracán Georges y el fenómeno El Niño.

Adicionalmente, las prácticas agrícolas inapropiadas de tala y quema, el cultivo en laderas y la deforestación han degradado la base de recursos que poseen las cuencas y han acelerado la erosión de suelo. (Véase el cuadro X-10 del compendio estadístico.) Se ha estimado el total de aguas superficiales del país en 20 000 millones de m³ y de aguas subterráneas en 1 500 millones de m³, con una recarga en tres acuíferos de 1 500 mm/año de precipitación promedio. La demanda global de recursos renovables de agua para el año 2000 se proyectó en 4 865 millones de m³ equivalente a una cuarta parte del caudal total. Diversos estudios, incluyendo los de la FAO, concluyen que la gestión integral de cuencas es una necesidad impostergable para garantizar el suministro de agua para riego, el consumo doméstico e industrial y la generación de electricidad, prioritariamente en las regiones del Yaque del Norte, Yaque del Sur y Ocoa-Nizao.

Las tendencias del uso de los recursos hídricos han cambiado sustancialmente en los últimos 20 años. (Véase el cuadro XIII-5 y el cuadro X-11 del compendio estadístico.) Los primeros estudios de la USAID que datan de 1981 muestran que

34. La cuencas de los ríos o cuencas de drenajes son las áreas de terreno que vierten hacia los cuerpos de agua superficiales.

en 1977 la demanda de agua potable total fue de 282 millones de m³ y en 1985 había aumentado casi un 71% (481 millones de m³). La demanda de agua de la industria ascendió de 41 millones de m³ en 1974 a 67 millones de m³ en 1985; y la agricultura incrementó en 10 años su demanda, de 700 millones de m³ en 1975 a 1 263 millones de m³ en 1985.

Cuadro XIII-5

DEMANDA DE AGUA Y POTENCIAL HIDROLÓGICO ESTIMADO
(Millones de m³)

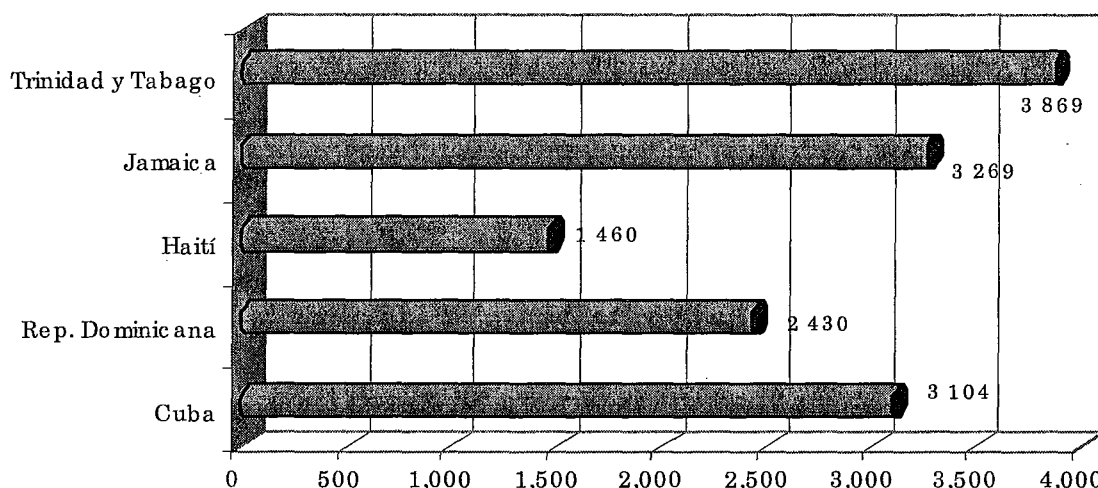
Regiones	Demanda de agua		Agua superficial estimada	Reservas subterráneas
	1980	2000		
Total	2 492	4 865	11 695	1 510
Yaque del Norte	870	1 608	3 440	45
San Juan	157	276	1 360	50
Yaque del Sur	381	576	1 060	565
Azua	182	408	125	75
Yuma-Camu	570	1 146	2 470	225
Ozama-Nizao	332	851	3 240	550

Fuente: Tropical Research and Development, Inc., y USAID, 1992.

Ciertamente, el riego ha sido y continúa siendo el principal demandante de agua del país, y el INDRHI estima que el suministro ascendió en 1999 a 4 000 millones de m³ en 254 000 hectáreas de riego (4.7 veces más en los últimos 25 años). En el cuadro X-12 del compendio estadístico pueden verse los distritos de riego y sus características principales y los mapas con los distritos de riego, de cuencas y una combinación de cuencas con distritos de riego.

Por otra parte, para 1998 se estima la disponibilidad potencial de agua por habitante en 2 430 m³, bastante por debajo de otros países de la región del Caribe. (Véase el gráfico XIII-6.) Del total de recursos de agua disponibles se estima un porcentaje total de utilización del 15%, del cual el 89% se destinó a la agricultura, 5% para uso industrial y 5% para uso doméstico. En el último aspecto, es evidente el avance logrado en política social en el país para elevar el acceso del agua apta para el consumo humano tanto a la población urbana como a la rural. De hecho, desde 1980 a la fecha, el 75% de la población urbana tiene acceso a agua apta para consumo humano; y de 35% de la población rural que tenía acceso a la misma en 1980 se ha incrementado a 67% en 1995.

Gráfico XIII-6
DISPONIBILIDAD DE AGUA POTABLE POR HABITANTE ANUAL (m³)
PARA DIVERSOS PAÍSES DEL CARIBE



Fuente: World Resources Institute (1998).

No obstante los avances alcanzados en los sistemas de abastecimiento de agua, el INDRHI estima que entre 27% a 30% de la población total tiene acceso a los sistemas de alcantarillado sanitario, lo cual ha incrementado la contaminación de las aguas superficiales por los vertidos humanos, especialmente en los ríos Ozama, Yaque del Norte, Yuna y Yaque del Sur. La contaminación de las aguas superficiales y subterráneas es considerada por diversas fuentes —y con total unanimidad— como el problema de contaminación más importante de la República Dominicana. Otra fuente importante de contaminación de los acuíferos la constituyen los abonos y pesticidas en actividades agrícolas, de los cuales el 46% se consideran muy peligrosos; los vertidos industriales, de los cuales solamente el 31% recibe tratamiento primario; y el desarrollo turístico de las zonas litorales, especialmente por la sobreexplotación y la intrusión de agua marina.

En suma, desde 1967 hasta fines de siglo, la extracción de agua en el país se ha quintuplicado y el consumo por habitante se ha cuadruplicado, principalmente por el aumento en la construcción de embalses, la irrigación de cultivos y el abastecimiento doméstico. El 59% del agua total extraída en el país tiene fines de irrigación para una superficie de 254 000 hectáreas, con un promedio bajo de eficiencia del 25%, producto del desperdicio en la evaporación y la infiltración en los embalses y en los canales de riego y, además, por el mal estado de la red de conducción y distribución de agua en los sistemas, la poca eficiencia en las obras de medición de caudales en la red y la subvaloración generalizada del recurso.

6. *Ambientes costero-marinos*

Las zonas costero-marinas son las porciones de tierra firme afectadas por la proximidad del océano y aquéllas del océano afectadas por la proximidad de tierra firme. Las actividades socioeconómicas más importantes de las zonas costeras son el turismo, la pesca, la agricultura y el desarrollo urbano. El país cuenta con un perímetro de costa de 1 575 km y una plataforma insular de 8 950 km². La zona costera alberga 70% de las ciudades con 10 000 o más habitantes y 75% de la industria pesada y el turismo.³⁵ En la plataforma insular es posible encontrar todos los ecosistemas tropicales: dunas, playas, manglares, estuarios, humedales, praderas de hierbas marinas y arrecifes de corales. Estos recursos naturales costeros de carácter pesquero, ecológico y ambiental son limitados y ofrecen a la vez unas enormes posibilidades para el turismo. No obstante, en los últimos años, la construcción no reglamentada de hoteles e instalaciones turísticas ha sido la actividad más negativa para los ecosistemas marinos.³⁶ (En el cuadro X-13 del compendio estadístico se puede apreciar la clasificación de las áreas costeras críticas.) Las consecuencias más evidentes de la actividad turística son la degradación de manglares, arrecifes coralíferos, aguas costeras, lagunas y estuarios. Los polos turísticos han exacerbado la contaminación de las aguas del litoral por aguas servidas, la degradación de acuíferos por bombeo excesivo y la eliminación inadecuada de aguas negras y desechos sólidos, encontrándose en algunas zonas costeras concentraciones elevadas de contaminantes bioacumulativos como plaguicidas organoclorados y metales traza en las aguas, en los sedimentos y en algunas especies de bivalvos bioindicadoras.³⁷

Las principales causas antropogénicas de degradación de los recursos costero-marinos son la contaminación de aguas superficiales y costeras por diversas fuentes: albañales, actividades industriales, desechos de la minería, productos agroquímicos, petróleo y sus dispersantes y tránsito de buques. Asimismo, está asociada a la alteración directa por tala de manglares y destrucción de arrecifes de coral. Las causas naturales de la degradación incluyen el aumento en el nivel del mar, las tormentas tropicales y huracanes del Caribe, las mareas de aguajes excesivos y el fenómeno de El Niño Oscilación Sur.

En síntesis, los recursos costero-marinos representan una importante fuente de recursos naturales para el país y para la generación de alimentos e ingresos provenientes de la actividad turística. Un aspecto usualmente menospreciado es la capacidad de estos recursos para actuar como mecanismos de defensa ante tormen-

35. Ottenwalder (1999).

36. Como se destaca en el capítulo XII, el sector creció en 1998 a una tasa de 16% y generó 2 107 millones de dólares en divisas y 100 000 empleos directos e indirectos. Su importancia en la actividad económica es indiscutible.

37. Ottenwalder (1999).

tas tropicales y, por ende, ante desastres naturales. El ecosistema costero es rico en biodiversidad pero a la vez extremadamente sensible a la intervención humana; su cuidado y uso racional en un país insular como la República Dominicana debería estar en el grupo de prioridades de la agenda de planificación y desarrollo.

7. *Atmósfera*

La ausencia, generación y aplicación de tecnologías ecológicamente racionales, tanto en la actividad productiva agrícola y manufacturera como en los sistemas comerciales, en el parque de vehículos y en el tratamiento de residuos sólidos y peligrosos, se constituye en la principal fuente de acumulación de contaminantes a la atmósfera en la República Dominicana, exacerbando la emisión de gases invernadero,³⁸ especialmente en el transcurso de la última década.

Si bien la contaminación atmosférica no es uno de los mayores problemas ambientales en el país, la creciente actividad industrial y turística, el uso ineficiente de la energía, el aumento de vehículos automotores de los últimos 10 años, el vertiginoso crecimiento urbano, los residuos de pesticidas y las prácticas agrícolas de quema de la caña de azúcar, así como la falta de instrumentos de seguimiento adecuados, convierten el problema de calidad del aire en un tema de atención en el país. El país no cuenta con programas de control y supervisión de las emisiones ni tampoco con inventarios de emisiones tóxicas (IET) que permitan observar la evolución del problema en el tiempo; no obstante, ha sido posible documentar que la principal fuente de emisiones de los seis contaminantes del aire³⁹ más importantes proviene de los procesos de conversión de energía como el combustible para el transporte⁴⁰ y la producción de energía eléctrica.

Algunas estimaciones⁴¹ señalan que las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera eran de 6.4 millones de toneladas en 1980 y aumentaron a 11.8 millones de toneladas en 1995, equivalentes a 1.5 toneladas por habitante, menor que la emisión por habitante mundial para ese año de 3.9 toneladas y mucho menor que la de países como los Estados Unidos y Canadá que registraron emisiones por habitante de 20.5 y 14.8 toneladas en 1995, respectivamente. Otros países como Cuba y Costa Rica tienen niveles similares a los de la República Dominicana. La contami-

38. El efecto invernadero es un calentamiento en la atmósfera del planeta provocado por el aumento de gases como el dióxido de carbono, el óxido nitroso, el metano, el ozono y los clorofluorocarbonos (CFC), que resultan a su vez del incremento en las actividades de producción y consumo humanos.

39. Monóxido de carbono (CO), el plomo (Pb), el dióxido de nitrógeno (NO₂), el ozono troposférico (O₃), el material particulado (PM-10) y el dióxido de azufre (SO₂).

40. El transporte es la principal fuente de emisiones de dióxido de carbono y de nitrógeno y la única de plomo. En la actividad de transformación del cemento se emite en promedio media tonelada de dióxido de carbono por cada tonelada de cemento producida.

41. WRI (1998).

nación por plomo⁴² en la atmósfera, producto de la combustión de gasolina de más de medio millón de automóviles, ha superado las normas establecidas tanto por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA, por su siglas en inglés) como por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El proceso de incorporación de tecnologías limpias ha sido lento; no obstante, algunos emisores tradicionales como la Refinería Dominicana de Petróleo y otros centros industriales tienen ya instalados precipitadores electrostáticos efectivos.⁴³

En suma, las áreas urbanas e industriales han sufrido, de forma más acentuada en los últimos años, el deterioro de la calidad del aire, producto de la concentración de automóviles y de actividades industriales, especialmente las emisiones de óxidos de nitrógeno, monóxido de carbono, plomo y óxidos de azufre, cuyos niveles sobrepasan los estándares establecidos por la OMS. El uso de rellenos sanitarios y vertederos de residuos sólidos es una fuente importante de emisiones de gas metano, que ha ido aumentando en los últimos años. En las zonas rurales, la contaminación ocurre por actividades agrícolas con uso inadecuado de productos tóxicos en monocultivos, especialmente en cañaverales, aunado a la práctica de quema como herramienta de limpieza de las parcelas agrícolas y potreros.⁴⁴

Si bien las emisiones de dióxido de carbono, metano y CFC no alcanzan a la de los países desarrollados, la calidad del aire se ha deteriorado en los últimos años y ha propiciado la proliferación de enfermedades respiratorias. Aunque en menor escala, el país, como muchos más, contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero y al calentamiento del globo. Las políticas de mitigación de este fenómeno y sus consecuencias se abordarán más adelante.

8. Áreas urbanas e industriales

La dinámica del medio ambiente urbano ha cambiado radicalmente en los últimos 20 años en función del crecimiento poblacional y de los flujos migratorios a las ciudades, propiciando una asimetría entre la creciente demanda de servicios, especialmente de agua y materiales para la construcción de infraestructura física y vivienda, aunado al aumento en la generación de residuos sólidos y peligrosos, vertimiento de aguas residuales y emisiones contaminantes a la atmósfera, y la oferta plausible de soluciones a todas y cada una de esas demandas. Este fenómeno se ha manifestado con una población en aumento y concentrada en la subregión

42. Sólo a partir de enero de 1999 se utiliza la gasolina sin plomo, como acción de afirmación a uno de los compromisos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMCC) y a otras cumbres regionales.

43. Ottenwalder (1999).

10 La biomasa y materia fecal que no se transforma en abono natural o en energía de metano, a través de biodigestores, se volatiliza y se eleva a la atmósfera en forma de gases invernadero.

Valdesia donde se encuentra la capital y el Distrito Nacional, y recientemente en Santiago, la segunda ciudad en concentración de población.⁴⁵ Otras ciudades industriales como San Pedro de Macorís, la Romana, la Vega y Haina han experimentado incrementos vertiginosos de su población y han enfrentado el problema de proveer abastecimientos de agua potable, centros de salud, escuelas, viviendas, alcantarillados, redes de energía eléctrica y facilidades sanitarias.

Esto denota no solamente una expansión desordenada de las áreas urbanas producto de un escaso ordenamiento territorial, sino también una pérdida gradual de la calidad de vida de la población que habita en esas zonas —acentuada en la década de los noventa— y que se constata, por una parte, en la acumulación de residuos sólidos, gases atmosféricos, ruido, enfermedades de la piel y respiratorias y contaminación de playas y ríos; y, por otra y más preocupante aún, en la agudización de la pobreza urbana con todas sus secuelas y peculiaridades.

Por otra parte, la contaminación industrial ha exacerbado la gravedad de los problemas en las ciudades, especialmente por la eliminación de residuos sólidos y contaminación del suelo superficial. No se conocen estudios específicos de contaminación por sectores industriales, y muy recientemente, el Instituto Nacional de Protección Ambiental (INPRA) ha comenzado a levantar inventarios e identificar zonas de descarga y contaminación. La incorporación de tecnologías limpias y ecológicamente racionales es exigua y modesta, aunque en otros sectores como el turismo se están incorporando soluciones al “final del tubo” como la construcción de plantas de tratamiento en buena parte de los hoteles de gran turismo del país.

B. La Política y la Gestión Ambiental

1. Instrumentos globales y regionales

El propósito general de los instrumentos globales y regionales y de los instrumentos económicos y de mercado —según la Agenda 21— es múltiple: por una parte, incorporar los costos ambientales a las decisiones de productores y consumidores y de esa manera evitar el tratamiento del medio ambiente como bien gratuito; por otra, propiciar la integración de los costos sociales y ecológicos en la actividad económica, de tal manera que los precios reflejen la relativa escasez y el valor total de los recursos, y así mitigar o reducir la degradación ambiental.

Las disposiciones de los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA) y los más de 200 acuerdos multilaterales globales y regionales de protec-

45. Diversos estudios muestran que entre 1970 y 1996 la población en áreas urbanas aumentó de 1.4 a 5 millones, y se espera que llegue a 16 millones en el año 2025. De mantenerse la tasa de crecimiento actual, se proyecta que la población total y urbana se dupliquen en 32 y 14 años, respectivamente.

ción ambiental reflejan la importancia de los mismos en el concierto internacional de naciones.

A partir de la Conferencia de Estocolmo (1972), la República Dominicana ha firmado y ratificado un conjunto considerable de convenios y protocolos, y a partir de la Cumbre de la Tierra en 1992, el derecho ambiental internacional adquiere su verdadero impulso. Uno de los más importantes es el Convenio de Viena (Protocolo de Montreal) relativo a la eliminación progresiva de sustancias que agotan la capa de ozono. Actualmente, funciona un Comité Gubernamental del Ozono (COGO) coordinado por la Subsecretaría de Recursos Naturales. (Véase el recuadro XIII-2.) Este Protocolo fue firmado por el Congreso en 1993. Igualmente, entre otros, se firmó y ratificó el Convenio sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) en 1987; la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) en 1992, la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía en 1997 y el Convenio Marco sobre Cambio Climático en 1998. A nivel regional destaca la ratificación hecha en 1998 del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en el Gran Caribe (Convenio de Cartagena) y el Protocolo de cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos; y todos, sin lugar a dudas, representan un avance en la política ambiental en la República Dominicana.

Recuadro XIII-2

COMITÉ GUBERNAMENTAL DE OZONO (COGO)

La República Dominicana formuló su primera regulación para la protección de la capa de ozono el 12 de septiembre de 1999, prohibiendo la importación de equipos refrigerados que usan freón 12. La República Dominicana inició su programa estableciendo el COGO, con el fin de reducir las sustancias que agotan la capa de ozono (SAO). El país consume 312 toneladas de CFC en freones, halones y solventes y 240 toneladas de bromuro de metilo en fumigación de suelo, cuarentena y preembarque.

La nueva regulación se propone congelar el consumo de SAO a partir de julio de 1999, reducir el consumo en 50% en el año 2005 y eliminarlo en el 2010. Asimismo, en el año 2001 se congelará el consumo de bromuro de metilo y en el 2015 se eliminará completamente el uso de esta sustancia.

El aumento en el consumo local de SAO de 278 toneladas en 1992 a 670 toneladas en 1996 se debe al aumento de población; el incremento en el uso de refrigeradores domésticos usados y comerciales ("Colmados") y el abastecimiento y acumulación de gases refrigerantes por comerciantes, ante las medidas de control previstas en el Protocolo de Montreal.

Casos exitosos de empresas reconvertidas son: la Fábrica de Refrigeradores Comerciales (FARCO); METALGAS y CONTINENTAL. Además, funciona la Red Nacional de Recuperación y Reciclaje de Gases Refrigerantes con 257 máquinas distribuidas en 30 provincias y 54 municipios y es una de las redes de mayor cobertura en América Latina.

En el trienio 1996-1999, a través del COGO se canalizaron 3.5 millones de pesos en fortalecimiento institucional y 42 millones de pesos en inversión.

En resumen, la firma y ratificación del Protocolo de Montreal, como instrumento global de la gestión ambiental, generó la creación de un Comité Gubernamental de Ozono (COGO) para regular, controlar, reducir y finalmente eliminar las sustancias que agotan la capa de ozono. En este aspecto, son notables los avances logrados en la reducción de CFC y de bromuro de metilo.

Esto reafirma el convencimiento alcanzado en el país en los últimos años de incorporar el desarrollo sostenible en la agenda de desarrollo nacional; y no solamente incorporarlo, sino convertirlo en el centro de la estrategia, tal y como se plantea en la Agenda 21 y posteriormente en la creación del Programa Capacidad 21.

2. Instrumentos nacionales

La clasificación más tradicional divide los instrumentos de gestión y política ambiental en dos grandes categorías: los de regulación directa y los de regulación indirecta. Los primeros son típicos de la política de normas y castigos e incluyen los permisos y autorizaciones, las licencias de funcionamiento industrial, las evaluaciones de impacto ambiental (EIA), los análisis de riesgos y el ordenamiento territorial. Los segundos han tenido un rápido desarrollo en los últimos años y se refieren a instrumentos fiscales y financieros, es decir, son instrumentos económicos. Las ventajas y desventajas de cada uno han sido y continúan siendo objeto de acaloradas discusiones y debates académicos; por lo que no estará en el alcance de este trabajo resolver la controversia, sino más bien plantear el uso actual de cada instrumento y las opciones viables para la República Dominicana.

Existen al menos cuatro aspectos que se deben considerar. En primer lugar, la clasificación tradicional no incorpora los instrumentos de regulación endógena y de iniciativas voluntarias en una matriz de instrumentos de política ambiental. Dicha matriz se plantea con algunos ejemplos en el cuadro XIII-6. Segundo, es claro que no existe una receta única, pero sí una combinación de instrumentos que pueden responder a las necesidades nacionales, sectoriales y geográficas en cuestión; tercero, los instrumentos de regulación directa son absolutamente necesarios pero no suficientes en el manejo de la política ambiental, ya que requieren mecanismos de control efectivos, los cuales son incipientes o inexistentes en el país; cuarto, los instrumentos de regulación indirecta, es decir, los instrumentos económicos o de mercado suponen que los incentivos inducen en los agentes económicos condiciones para adoptar comportamientos y medidas desde el “control al final del tubo” hasta la ecoeficiencia y las tecnologías ambientales o ecológicamente racionales.⁴⁶ El impacto esperado depende, sin embargo, del nivel de desarrollo y funciona-

46. Las principales son las tecnologías correctivas, de control, de última etapa (*end-of-pipe*), tecnologías limpias, preventivas o de producción más limpia; y de gestión ambiental y de recursos naturales.

miento de los mercados, los cuales a su vez están en función de la madurez, capacidad y desarrollo de la institucionalidad ambiental. Ahora bien, si se trata de externalidades, el mercado por sí solo no las corrige. Puede anticiparse entonces que en la República Dominicana la aplicación gradual de los instrumentos de regulación directa e indirecta no tendría —al menos en sus primeras fases— el efecto y efectividad esperados, por lo que la opción de los instrumentos de autorregulación e iniciativas voluntarias resulta económica e institucionalmente viable en el muy corto plazo. Esta opción no es excluyente, y más bien complementa a los instrumentos de regulación directa e indirecta.⁴⁷

Cuadro XIII-6

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y POLÍTICA AMBIENTAL

Regulación directa (normas y castigos)	Regulación indirecta (instrumentos económicos)	Autorregulación (iniciativas voluntarias)
Generales	Generales	Generales
Permisos, autorizaciones, licencias de funcionamiento industrial y de residuos y descargas de aguas residuales, EIA, análisis de riesgo, normas oficiales, inspecciones, sanciones, multas	Cargos, derechos o cuotas por emisiones de desechos, cargos por utilización de servicios colectivos, reintegro de depósitos, subsidios, permisos canjeables o comerciables (<i>tradeable permits</i> o <i>emissions trading</i>).	Auditorías ambientales, normas voluntarias ISO 14000, etiquetado ambiental, ecoeficiencia, evaluaciones de ciclo de vida
Territoriales	Fiscales	Sistémicos
Áreas naturales protegidas, ordenamiento territorial, programas de desarrollo urbano, mercado de tierras, contratos de conservación, programas de ordenamiento turístico	Impuestos correctivos, depreciación acelerada, exenciones, impuestos específicos financieros, subvenciones, préstamos a tasas preferenciales	Sistemas de gestión ambiental (SGA), administración de calidad total ambiental (ACTA) sistemas de innovación tecnológica ambiental (SITA)

Fuente: CEPAL, elaboración propia.

Como se verá más adelante, la creación del INPRA en 1998 fue un gran avance en el proceso de conformación de las instituciones ambientales en la República Dominicana, orientadas no solamente a dar cumplimiento a los compromisos internacionales, regionales y nacionales, sino también a aplicar los instru-

47. Existen también instrumentos de apoyo de carácter horizontal que, por una parte, sirven para facilitar la información medioambiental necesaria para la toma de decisiones (agencias nacionales especializadas como el INPRA, por ejemplo); por otra, concentran recursos económicos para modificar los comportamientos en aquellos sectores generadores de problemas medioambientales.

mentos de gestión ambiental, especialmente los de regulación directa como las EIA, descritos anteriormente.

En el grupo de instrumentos económicos fiscales, en general no existen impuestos dentro de la actividad forestal orientados a la producción de leña y carbón, producción de agua apta para el consumo humano o producción de materiales de construcción.

El único incentivo en materia forestal es la exención de 90% en el pago de impuestos sobre la renta en inversiones de fomento al desarrollo forestal, en adición a los incentivos de conceder a proyectos de desarrollo forestal el 10% de la cartera de préstamos. Los resultados no fueron los esperados y, por fallas de mercado e institucionales, los créditos fueron finalmente destinados al sector de turismo.

a) Legislación y desarrollo institucional

La legislación y normativa vigentes en aspectos ambientales en la República Dominicana es abundante en decretos y leyes y, con algunas excepciones, su instrumentación ha sido relativamente poco efectiva. A partir de los esfuerzos del Diálogo Nacional de principios de 1998 y el decreto 152-98, se conformó la Comisión Coordinadora del sector Recursos Naturales y Medio Ambiente (COSERENAMA), con el propósito de realizar las consultas y obtener los consensos para la formulación del proyecto de ley marco sobre medio ambiente y recursos naturales y la constitución de la Secretaría de Medio Ambiente.

En este sentido, la gestión ambiental constituida por este abundante cúmulo de leyes e instituciones se caracteriza por un intrincado conjunto de atribuciones heterogéneas, que a menudo se contradicen o duplican funciones y responsabilidades, volviendo sumamente complejo cualquier esfuerzo de coordinación y asignación eficiente de los recursos.

El proyecto de ley general sobre medio ambiente y recursos naturales ha estado pendiente de aprobación en el Congreso Dominicano,⁴⁸ lo cual, junto con la ausencia de un ente rector y normativo de la política y gestión ambiental, ha generado y continúa generando dispersión, confusión, contradicciones y, en última instancia, escasa efectividad en el uso de los principales instrumentos de gestión. Como ilustración de este fenómeno, las principales instituciones gubernamentales que se

48. Información obtenida al cierre del estudio indica que después de ocho años de discusiones y modificaciones, el Senado de la República Dominicana aprobó en segunda lectura el proyecto de Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El mayor conflicto encontrado en la aprobación de la ley fue la inclusión del decreto 233-96, el cual crea y delimita 36 áreas protegidas, lo que se percibe en algunos casos como un impedimento para el desarrollo turístico en esas áreas. Otro tema de intenso debate fue el artículo que deroga la Ley de Foresta, y se espera que en los próximos 90 días se pueda presentar al poder legislativo un proyecto de ley sectorial de bosques.

relacionan con el medio ambiente son: la Dirección General de Parques (DGP); la Dirección General Forestal (DGF); la Comisión Nacional Técnica Forestal (CONATEF); el Jardín Botánico Nacional (JBN); el Parque Zoológico Nacional; el Acuario Nacional; el Museo Nacional de Historia Natural; la Subsecretaría de Estados de Recursos Naturales con sus departamentos de vida silvestre, recursos pesqueros, inventario de recursos naturales, educación ambiental; el Centro de Investigación de Biología Marina de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, el Departamento de Planificación Ambiental de la Oficina Nacional de Planificación, la Dirección General de Minería, la Marina de Guerra y el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI).

A pesar de lo señalado anteriormente, se ha avanzado en otras áreas. Se revisó la ley 67 del sistema nacional de áreas naturales protegidas, se creó el Instituto Nacional de Recursos Forestales (INAREF) a partir de la fusión de la Dirección General Forestal (DGF) y la Comisión Nacional Técnica Forestal (CONATEF), se estableció una autoridad para la protección del medio marino y se han diseñado estrategias de tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos. En este grupo de instituciones surge en 1998 el Instituto de Protección Ambiental (INPRA), con el propósito de proteger efectivamente el medio ambiente con medidas de prevención, control y corrección de la degradación ambiental. (Véase el recuadro XIII-3.)

Recuadro XIII-3

CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN AMBIENTAL (INPRA)

El INPRA es una institución gubernamental adscrita a la Presidencia de la República y creada por el decreto 216-98 del 5 de junio de 1998, con el fin de orientar y conducir la política y gestión ambiental del Estado. Además de coordinar entre organizaciones e instituciones privadas las actividades de preservación del medio ambiente, tiene como mandato estimular la educación ambiental; diseñar estrategias; realizar estudios e investigaciones; controlar y prevenir la contaminación ambiental desde la fuente, promover la legislación y su cumplimiento; establecer mecanismos de control, supervisión y seguimiento de la contaminación del agua y del aire; establecer normas y reglamentaciones; analizar las EIA; determinar el destino final de las aguas residuales; impedir la importación de residuos tóxicos, elaborar normas técnicas y promover el uso de tecnologías limpias, formular políticas nacionales de cambio climático y protección de la capa de ozono, coordinar con la comisión de seguimiento de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra los convenios y protocolos internacionales, capacitar y establecer las relaciones de coordinación con la sociedad civil. Es notable el amplísimo rango de responsabilidades de la institución y el exceso evidente de demanda que proviene de la magnitud de los problemas ambientales del país. Con la eventual creación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el INPRA podría paulatinamente asumir funciones de verificación y cumplimiento, dejando la actividad normativa y reguladora a la primera.

Posiblemente dentro de los logros más importantes del INPRA, desde su creación, se encuentre el haber establecido un procedimiento estándar para la realización de auditorías ambientales, estudios ambientales y evaluaciones de impacto ambiental preliminar y, a la vez, con programas de supervisión y verificación, las

primeras bases de un sistema nacional de información ambiental que, con el desarrollo institucional adecuado, podría servir para conformar un sistema nacional de innovación tecnológico ambiental (SITA).

Otra iniciativa de ley relevante es la de protección, conservación y explotación de los recursos vivos acuáticos, la cual contempla la creación del Instituto Dominicano de Pesca (INDOPESCA). Igualmente destacable en materia de desarrollo institucional han sido las actividades del Proyecto de Capacidad 21, el cual propicia, entre otras cosas, la creación del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES).⁴⁹ Un logro importante del proyecto fue el trabajo logrado con la COSERENAMA para la modificación de la ley de protección ambiental y calidad de vida y su transformación en una ley marco que incluya la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Dentro de las iniciativas de mayor presencia e impacto en el país se encuentra el proyecto de biodiversidad GEF/PNUD/ONAPLAN, el cual ha logrado progresos efectivos en la conservación de la biodiversidad costera en la República Dominicana, y ha establecido mecanismos de consenso entre organizaciones no gubernamentales (ONG) y el gobierno. Próximamente iniciará actividades un proyecto de estrategia nacional de biodiversidad que da continuidad a los compromisos de la Convención de Diversidad Biológica con participación de la ONAPLAN y financiamiento del Banco Mundial y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Por último, y no menos importante, se desarrolla el proyecto de políticas nacionales de medio ambiente, que sentará las bases de la reforma de la política ambiental en el país como parte del desarrollo de una estrategia nacional ambiental. (Véase el recuadro XIII-4.)⁵⁰

El marco político-institucional y de administración de los principales recursos se presenta a continuación y de forma muy breve, con el propósito de resaltar el rezago legal en algunas áreas y soslayar algunos aspectos clave para la definición de la política y estrategia ambiental.

Un instrumento legal establece la normativa para el derecho de propiedad de la tierra. Se promulgó en 1972 un conjunto de leyes bajo el nombre de "Código Agrario" con objeto de elevar la productividad y definir el acceso al usufructo de la tierra. Como se explica más ampliamente en el capítulo IX, la falta de atención

49. Durante 1998 se fortaleció la estructura funcional de la Comisión Nacional de seguimiento de los acuerdos de la cumbre de Río de Janeiro, y volvieron a operar las ocho subcomisiones técnicas que desarrollan el proceso de participación y capacitación en desarrollo sostenible.

50. Es importante recordar que la normativa ambiental repercute en la estructura y dimensión de los costos de las empresas, ya que la existencia de legislaciones medioambientales nacionales con distintos grados de exigencia puede favorecer el surgimiento de ventajas comparativas en países con legislaciones laxas (*dumping ecológico*) y por lo tanto aumentar el costo de cumplimiento de tales normativas en los países más estrictos.

integral no permitió crear en los últimos años las condiciones de sostenibilidad social y ambiental requeridas.

En cuanto a la protección de la biodiversidad, las actividades se han orientado a la creación y protección de las áreas naturales protegidas, parques nacionales, reservas científicas, santuarios de fauna y refugios de vida silvestre. Paradójicamente, las áreas naturales protegidas son poco protegidas; la creación del INAREF constituye un importante avance en este aspecto. Asimismo, la Subsecretaría de Recursos Naturales de la Secretaría de Estado de Agricultura desarrolla acciones para la protección de la biodiversidad, pero cuenta con un presupuesto exiguo que no le permite ejecutar de manera sistemática todas sus responsabilidades, particularmente la de aplicar prohibiciones de captura de especies en peligro de extinción.

Sin lugar a dudas, los recursos forestales son los que cuentan con la legislación más reciente y elaborada; sin embargo, los más de 30 instrumentos legales existentes se caracterizan por su carácter altamente restrictivo y poco preventivo. La ley básica de conservación data de 1962 y claramente no se ajusta a la realidad actual del país. En 1982 se promulga una ley de explotación comercial de los bosques y tres años después se aprueba en 1985 un plan de ordenamiento forestal y una ley de incentivos de desarrollo forestal con amplias exenciones fiscales. No se produjeron los resultados esperados, precisamente por la falta de un marco regulatorio adecuado de las actividades de silvicultura y del seguimiento de criterios y normas ambientales.

En términos de política, los parques y reservas nacionales no sólo sufren la subutilización de su capacidad como motor de fomento del ecoturismo, sino que también son vulnerables a la depredación y a la invasión rural. Desde mediados de 1994 se han planteado diversas iniciativas entre fundaciones privadas, hoteles y gobierno para el desarrollo de diversos proyectos de ecoturismo, muchos de los cuales carecían de los componentes de participación, prevención y educación de la población, reflejo, nuevamente, de la falta de una estrategia de medio ambiente integrada con la agenda de desarrollo económico y social del país.

Para las reservas de zonas costeras y recursos mineros existen previsiones de ley bastante antiguas y que datan de principios de los años setenta, sin previsiones de tipo ambiental y, por ende, sin regulaciones e instrumentos idóneos de supervisión y control.

El estatuto legal de los recursos hídricos confiere su propiedad al Estado y éste cede su administración al INDRHI, institución que a su vez puede ceder esos derechos a terceros. El INDRHI tiene un amplio espectro de funciones y responsabilidades que van desde la investigación hidrológica hasta la administración de embalses y sistemas de riego. Siendo el agua el eje central de la política ambiental, la elaboración de un plan de ordenamiento del recurso hídrico se convierte en un

tema prioritario y estratégico. Este plan y algunos esfuerzos ya iniciados deben profundizarse, especialmente en el diagnóstico del recurso en el nivel territorial y de cuenca, y en la medición de las fases primarias como la precipitación y escorrentía de mayor intensidad, a fin de establecer con mayor precisión las relaciones entre la oferta y la demanda. Los avances logrados por el INDRHI en esta materia en los últimos años son destacables.

En cuanto al ordenamiento urbano, existe una ley de 1963 que se diseñó para ciudades de 50 000 o más habitantes. Los efectos de esta norma han sido insignificantes, y hasta la fecha ha sido incapaz de responder a los problemas de insalubridad y especialmente de eliminación adecuada de los desechos sólidos. Si bien existe una responsabilidad directa de las municipalidades de los desechos domésticos y el gobierno participa y contribuye económicamente, el problema ha crecido y sobrepasa la capacidad económica, logística y organizativa actual. En este problema la tecnología tiene un papel importante que a la vez es limitativo, ya que los equipos y maquinaria de procesamiento son onerosos y de altos costos de mantenimiento. Soluciones intermedias como rellenos sanitarios suelen mitigar —aunque no resolver— parte de esta problemática.

En materia energética, los avances para incorporar las variables ambientales han sido frágiles y de poco impacto. Los esfuerzos más significativos se dieron a mediados de los años ochenta, especialmente en los procesos de planificación para evitar la extinción del bosque seco mediante fincas energéticas y organización del proceso productivo del carbón, promoción del ahorro energético en la industria y, muy recientemente, la instalación de nuevas tecnologías y equipos como los precipitadores electrostáticos en la Refinería Dominicana de petróleo y en diversos complejos industriales.⁵¹

b) Participación, capacitación y educación ambiental

La participación de la comunidad y la educación ambiental son aspectos frecuentemente marginados de la política y la gestión ambiental. El desarrollo de un marco normativo legal es condición necesaria pero no suficiente de una política ambiental verdaderamente integral e integradora.

La participación comunitaria y de la sociedad civil en general ha tenido diversas formas de expresión y manifestación. La más conocida, aunque no neces-

51. Según Ottenwalder, la comunidad rural del Limón, ubicada cerca de San José de Ocoa, cuenta desde hace solamente dos años con un sistema hidroeléctrico novedoso que brinda suministro eléctrico a los caminos y a las 73 viviendas de la comunidad. La microeléctrica de 3.5 kW y los tendidos eléctricos fueron realizados por la misma comunidad. El sistema funciona con una turbina mediante la presión del agua y sirve para la irrigación de pequeñas parcelas agrícolas. El uso de esta fuente de energía renovable es totalmente inocua para el medio ambiente y además satisface necesidades económicas y sociales del lugar.

riamente más representativa, es la de las organizaciones no gubernamentales (ONG), las cuales han crecido en número⁵² y gradualmente se han fortalecido tanto institucional como financieramente, sobre todo en los últimos ocho años. El universo es amplio y no se puede precisar cabalmente su número, clasificación, grupos objetivo, proyectos y fuentes de financiamiento. Lo que sí resulta claro es que ha sido uno de los elementos clave la gestión ambiental del país y en no pocos casos han servido como vehículos de conciencia social ante muchos de los problemas ambientales que enfrenta la sociedad dominicana, realizando contribuciones verdaderamente encomiables para la conservación de los recursos naturales y la promoción del desarrollo sostenible en el país.

Las ONG de medio ambiente incluyen a grupos conservacionistas y protectionistas con agendas eminentemente “verdes”, grupos ecologistas y grupos de sensibilización social, hasta grupos de estudio que operan en el ámbito de las políticas y el diseño de planes y programas. Tienen en general la característica de operar en un radio geográfico específico y en muchos casos en colaboración y cooperación con otras ONG y con instituciones nacionales y gubernamentales. El ejemplo más claro de este tipo de iniciativas es el Plan Nacional Quisqueya Verde (véase nuevamente el recuadro XIII-1) donde participan tanto organizaciones comunitarias como ONG, así como el Plan Sierra.

Algunas ONG operan en ciertos parques nacionales o en reservas ecológicas, otras en actividades como la capacitación ambiental, agricultura orgánica, ecoturismo, silvicultura, tecnologías limpias, protección de biodiversidad y ecosistemas, saneamiento ambiental, protección de áreas protegidas y de especies en peligro de extinción. Dentro de las ONG más importantes se encuentran la Sociedad Ecológica del Cibao, PRONATURA, el Fondo Integrado Pro-Naturaleza y las ONG agrupadas en la Federación Dominicana de Asociaciones Ecologistas (FEDOMASEC).

La capacitación y educación ambiental han avanzado significativamente, y los medios de comunicación han tenido un papel fundamental. Sin embargo, las iniciativas no han llegado a las áreas rurales donde las prácticas agrícolas tradicionales de tala y quema siguen predominando y donde la supervivencia de la gente—intrínsecamente ligada a los recursos naturales— se impone al deseo de conservación de dichos recursos. Si bien los temas ambientales se han incorporado de forma gradual en el sistema de educación formal, y esto por sí mismo constituye un enorme logro de la gestión ambiental, los resultados son de largo plazo y en última instancia intergeneracionales.

52. Algunas estimaciones indican que el padrón sobrepasa actualmente las 200 organizaciones.

Instituciones como el Jardín Zoológico Nacional y el Departamento de Educación Ambiental de la SEA desarrollan actividades constantes de capacitación y formación ambiental, propiciando en muchos casos la formación de sociedades ecológicas en muchas zonas rurales del país. Asimismo y a nivel superior, la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) imparte una maestría en ecología y ambiente, y la Universidad Nacional un posgrado en aspectos forestales.

c) La estrategia nacional del ambiente

La estrategia nacional del ambiente en la República Dominicana debe emanar incuestionablemente de la puesta en práctica de los principios, normas, estatutos y políticas contenidos en el proyecto de ley general sobre medio ambiente y recursos naturales. Su formulación debe recorrer tres fases o etapas. La primera es el reconocimiento de la situación ambiental del país y la identificación de los aspectos ambientales críticos. Esta primera fase cuenta ya con un primer esfuerzo plasmado en la sección II del informe nacional preparado para la Cumbre de la Tierra. Después de casi 10 años, una revisión, actualización y discusión del mismo sería altamente recomendable.⁵³ La segunda fase es la de los diagnósticos pormenorizados. Desde los primeros estudios de 1981 auspiciados por la USAID, no se han realizado diagnósticos detallados de la situación ambiental en el país y algunos de los estudios e investigaciones recientes se encuentran aislados y no están debidamente integrados. Finalmente, en la tercera etapa se abordaría la validación de los estudios entre las mismas instituciones gubernamentales, ONG, sectores productivos y empresariales y, por supuesto, la población y la sociedad civil en general.

El contenido de la estrategia puede ser objeto de discusiones y principalmente de valoraciones externas y de establecimiento de prioridades. A lo largo del capítulo se han señalado algunos ejes básicos de la estrategia que pueden servir de guía para su formulación final. La mayor parte de ellos son de sobra conocidos y se presentan en esta sección con fines puramente indicativos: 1) propiciar los consensos nacionales que conlleven a la aprobación e instrumentación efectiva de la ley general sobre medio ambiente y recursos naturales; 2) promover la transformación de la cultura ambiental mediante la educación, la capacitación y la participación de las comunidades y de las organizaciones y asociaciones que las representan; 3) fortalecer la institucionalidad ambiental eliminando duplicidades y contradicciones; 4) impulsar iniciativas dirigidas (mediante programas y proyectos) a los 10 temas de recursos y ecosistemas ambientalmente críticos en el país: biodiversidad, deforestación, pérdida y degradación de suelos, deterioro del sistema hídrico, deterioro

53. Este informe sería utilizado para la reunión de Río + 10 en el año 2002.

de las cuencas altas, conflictos de uso y explotación, degradación de ecosistemas costeros, minería, impacto de tecnologías agrícolas y desastres naturales. Atención a los cuatro temas de contaminación: desechos industriales y mineros, contaminación por productos agroquímicos, consecuencias ambientales de la energía y derrames de petróleo. Énfasis en los tres temas de calidad ambiental: abastecimiento de agua potable, servicios sanitarios y servicios urbanos; y 5) propugnar por la formulación de un plan integral de ordenamiento territorial que incluya aspectos socioeconómicos, forestales, hídricos, turísticos y particularmente de sostenibilidad.

La estrategia nacional del ambiente debe estar naturalmente contenida en la política ambiental de la República Dominicana, destacando los llamados imperativos estratégicos nacionales como:

1) La modernización de los sectores productivos mediante la generación, incorporación y adaptación gradual de tecnologías ecológicamente racionales que incrementen la competitividad y permitan al país integrarse en el contexto de la apertura y la globalización. Estos procesos se verifican en parte mediante la adopción de políticas de autorregulación ambiental.

2) En el marco general de los conceptos del pensamiento de la CEPAL plasmados en su reciente documento *Equidad, desarrollo y ciudadanía*,⁵⁴ profundizar en el proceso de equidad social y de participación, puesto que degradación ambiental y pobreza son realmente dos caras de un mismo fenómeno. La sostenibilidad y el mejoramiento de la calidad y bienestar de la gente pasa necesariamente por la armonización de lo social, lo económico y lo ambiental.

3) Integrar a la nación dominicana desde un punto geográfico-territorial, teniendo presente que la sostenibilidad del país está condicionada a la de la isla, por lo que el tratamiento de los procesos de degradación en las cuencas hidrográficas, patrimonio nacional, reservas naturales y de biosfera, debe estructurarse conjuntamente con Haití.

4) Reconciliar la agenda de crecimiento económico y estabilidad con la sostenibilidad ambiental, descartando la idea de que la protección ambiental es una imposición externa que entorpece el desarrollo.

5) Redefinir los criterios de valoración económica de los activos y servicios ambientales, de tal manera que las tasas de renovación de los recursos naturales sean al menos iguales —y cuando sea posible mayores— que sus tasas de explotación. Esto implica necesariamente una incorporación de los costos de aprovechamiento de los recursos en los precios de los bienes y servicios producidos.

54. CEPAL (2000).

La respuesta del Estado dominicano al desafío de la sostenibilidad ambiental se ha planteado en cuatro niveles. El primero, nacional; el segundo, internacional; el tercero, mediante una agenda para la década; y el último, a través de la cooperación internacional.

En el nivel nacional se encuentran seis áreas de acción: 1) ordenamiento territorial como instrumento básico de planificación, ya que existen ejemplos de sobra conocidos que demuestran que las acciones por decreto simplemente no encuentran el entorno institucional de aplicación y funcionamiento; 2) sostenibilidad ambiental de la transformación productiva, tanto en la actividad agrícola como en la industria manufacturera; 3) estrategia financiera en los niveles de presupuesto, programa y proyecto; 4) fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica; 5) desarrollo institucional para mejorar los mecanismos de coordinación intersectorial, y 6) desarrollo de los recursos humanos como base del desarrollo institucional.

En el ámbito internacional se señalan cuatro áreas de acción: 1) seguimiento, participación y adopción de compromisos de convenios y tratados mundiales y regionales; 2) conservación de la biodiversidad y adopción de nuevas tecnologías; 3) atención de los problemas hemisféricos y planetarios, especialmente los relacionados con el cambio climático y con el calentamiento de los océanos; y 4) desarrollo de proyectos dominico-haitianos en la zona fronteriza, especialmente en la cuenca del Artibonito.

La gestión institucional integrada requiere armonizar la política global con la sectorial. Una primera iniciativa en esta línea fue la formulación de la estrategia de conservación de la biodiversidad. Asimismo, se han emprendido o formulado planes de ordenamiento de los recursos naturales y del territorio: el plan de ordenamiento turístico; el plan de acción forestal de República Dominicana, y el plan nacional de ordenamiento de los recursos hídricos. En los sectores sociales se pueden señalar: el plan decenal de educación, el plan nacional de salud y el plan nacional de agua potable y alcantarillados 1991-2000.

Dentro de las acciones y propuestas de las ONG destaca la iniciativa de la ciudad alternativa, orientada al mejoramiento de los asentamientos humanos de Santo Domingo, los proyectos de medio ambiente y respeto a las tradiciones populares, así como el manejo integral de las reservas de la biosfera. Dentro de las actividades a favor de grupos especiales, destacan los esfuerzos cada vez más concretos de formulación de políticas que integren justamente a la mujer en el proceso de desarrollo, destacando su participación en la gestión de los recursos naturales.

La cooperación internacional hacia países insulares se ha concebido para atender problemas de vulnerabilidad y desastres naturales; aspectos de conservación y desarrollo y temas de cooperación regional. En este aspecto, los proyectos con

fondos GEF han abierto brecha y han marcado un rumbo positivo, especialmente en los temas de biodiversidad.

La Política Ambiental

La definición y la adopción de una política ambiental en la República Dominicana ha significado un enorme desafío para el país en los últimos 20 años. La información recopilada en este trabajo permite concluir que en el país ha existido, y aún persiste, insuficiencia de políticas ambientales correctamente orientadas y es igualmente patente la falta de un marco que las integre y les dé orden y coherencia.

La República Dominicana, al igual que varios países más de la región, basó su política nacional de gestión ambiental en el desarrollo de proyectos aislados que no se armonizaban de forma coherente con el resto de las políticas económicas y sociales, privilegiando así los elementos centrales de la política económica y marginando o postergando los asuntos ambientales.

Como se mencionó en la sección de legislación y desarrollo institucional, se ha iniciado un proyecto de políticas nacionales de medio ambiente para subsanar esta carencia. Las fases del proyecto contemplan la elaboración de estudios legales e institucionales, diagnósticos ambientales y definición de prioridades para abordar los problemas. Asimismo, se incluye un complejo pero necesario proceso de consulta pública, que resultará en la formulación de un programa nacional de gestión ambiental. El trabajo se desarrollará mediante proyectos piloto innovadores, de impacto sobre las políticas, multisectoriales, potencialmente aplicables a nivel nacional, tendrá efectos de demostración y, sobre todo, contará con características de sostenibilidad.

Si bien la protección ambiental se ha fundamentado en un vasto conjunto de normas y leyes, su aplicación ha sido deficiente y poco eficaz, no sólo por debilidades institucionales, sino por fallas en las mismas regulaciones, falta de liderazgo, falta de competencias institucionales y limitaciones financieras y de presupuesto. Ahora bien, la noción de “política ambiental” limita su verdadera dimensión y el desafío fundamental —de acuerdo con la más reciente literatura especializada y evidencias empíricas conocidas— consiste en idear una mezcla de políticas que supere la tendencia tradicional basada en normas y castigos y que incorpore la cooperación y participación de la gente y de los sectores privados y productivos. Esto puede lograrse mediante tres tipos de intervenciones y a través de una matriz de políticas.

a) Estrategias de normas y castigos: estándares, normas, sanciones, permisos, licencias de funcionamiento;

b) Intervenciones con instrumentos de mercado: incentivos económicos, corrección de fallas de mercado y creación de mercados mediante permisos transables,⁵⁵ y

c) Acuerdos voluntarios de participación de la gente y de los sectores productivos.

Lo anterior implica el fortalecimiento o creación de condiciones que habiliten una política ambiental efectiva, tales como:

a) Sistema de incentivos: derechos de propiedad, creación de mercados de carbono, cambios en la regulaciones fiscales y legales;

b) Marcos legales coherentes;

c) Participación de la comunidad y de la gente;

d) Participación y cooperación del sector privado;

e) Capacidad tecnológica;

f) Capacidad financiera e institucional, y

g) Mecanismos de información, evaluación y seguimiento.

d. Reflexiones finales y recomendaciones de política

La sistematización de los hallazgos y recomendaciones de política de este estudio se plantean teniendo siempre presentes las peculiaridades de la República Dominicana, sus fortalezas y debilidades, destacando, cuando el caso lo amerite, los principales desafíos. Este esfuerzo, de por sí incompleto, pretende ser una contribución al debate actual del país por alcanzar una estrategia de gestión y política ambiental que reconcilie la agenda económica y social con la ambiental y favorezca el diseño de nuevas y mejores opciones de sostenibilidad del desarrollo.

De acuerdo con los planteamientos de la Agenda 21, en el corto plazo debe buscarse la implementación de instrumentos de mercado capaces de reorientar la política actual en función de los planes, programas y objetivos nacionales y, de esa manera, compatibilizar los objetivos económicos, normativos y voluntarios. En el país se han dado avances importantes en los últimos años; sin embargo, estos esfuerzos se vuelven poco efectivos ante la naturaleza y magnitud de la degradación ambiental, por lo que se requiere:

1) Reformar la estructura de incentivos.

2) Establecer un marco de políticas contra la contaminación y el uso ecológicamente inadecuado de los recursos.

55. Su aplicación debe ser cuidadosamente analizada, especialmente cuando están presentes mercados financieros ineficientes y oligopolización en las estructuras productivas.

3) Establecer una estructura de precios que refleje la escasez relativa de los recursos y que a la vez incorpore los costos ambientales de los productos y servicios ambientales.

4) Priorizar los programas de innovación y cambio tecnológico, como medios para elevar la competitividad y productividad de los sectores productivos.

5) Desarrollar y aplicar los enfoques de “contabilidad verde” a fin de que esta nueva información sirva para decisiones económicas.

La aplicación de las políticas públicas principales requiere ante todo:

1) El reconocimiento y la valoración adecuada del patrimonio ambiental mediante un sistema nacional de cuentas ambientales. Si bien esta actividad ya ha comenzado, está todavía muy lejos de ser una realidad y de tener aplicación concreta, por lo que no es posible conocer el impacto en cuentas nacionales por degradación ambiental en las condiciones actuales y se convierte, para el futuro, en un desafío teórico y en una posibilidad práctica.⁵⁶

2) Aprovechando los recursos existentes y los diversos programas nacionales, concertar el establecimiento de normas de calidad ambiental y planes de recuperación de recursos naturales, especialmente los vinculados con la actividad productiva.

3) Desarrollar y promover la educación ambiental como mecanismo de prevención por excelencia de la degradación ambiental.

4) Fortalecer las capacidades nacionales, la participación de la gente, la descentralización de ciertas funciones y responsabilidades, y el desarrollo institucional.

El desarrollo y aplicación de las políticas públicas debe garantizar al menos:

1) Un crecimiento económico compatible con los principios de equidad intergeneracional del desarrollo sostenible. Los casos exitosos en muchos países señalan que esto es posible si se fortalecen las políticas sectoriales que incorporan la variable ambiental, se crean las políticas de incentivos —o desincentivos, depende de la perspectiva— y se incorporan los costos ambientales a los proyectos de inversión y desarrollo.

2) Un mejoramiento de la calidad ambiental, donde nuevamente la tecnología tiene un papel primordial. Las prioridades para jerarquizar estos objetivos deben ser:

- Calidad del agua y del aire
- Tratamiento de los residuos sólidos y peligrosos

3) Uso sostenible de los recursos naturales, especialmente de los sistemas que sustentan la vida:

56. Recientemente se han desarrollado modelos económicos de equilibrio general, basados a su vez en modelos matemáticos muy sofisticados, que permiten evaluar el impacto ambiental de las políticas públicas.

- Agua
 - Tierra
 - Recursos marino-costeros
 - Biodiversidad
 - Recursos forestales
- 4) Un ordenamiento territorial y valoración estratégica de:
- Cuencas hidrográficas, especialmente las de Ocoa, Bao, las Cuevas, Taveras y Maguaca
 - Proyectos fronterizos dominico-haitianos
 - Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)
- 5) Fortalecimiento de la gestión tanto de sectores públicos como privados.

Finalmente, la gestión ambiental debe ser lo suficientemente versátil como para atender y apoyar ejes transversales en el proceso de desarrollo, tales como la perspectiva de género, la salud ambiental, el turismo, la participación del sector privado y la cooperación internacional.

Anexo 1

INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Indicadores de desarrollo sostenible por categoría económica, institucional y ambiental según capítulos de la Agenda 21

Categoría económica
Capítulo 2: Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo y políticas internas conexas Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> • Producto interno neto ajustado conforme a consideraciones ambientales
Capítulo 4: Evolución de las modalidades de consumo Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> • Consumo anual de energía
Capítulo 33: Recursos y mecanismos de financiación Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> • Gasto en protección del medio ambiente como porcentaje del producto interno bruto
Capítulo 34: Transferencia de tecnología ecológicamente racional, cooperación y aumento de la capacidad Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de importaciones de bienes de capital ecológicamente racionales

Categoría institucional
Capítulo 8: Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> • Estrategias de desarrollo sostenible • Programa de contabilidad ecológica y económica integrada • Evaluaciones del impacto ambiental asignadas • Consejos nacionales para el desarrollo sostenible
Capítulo 35: La ciencia para el desarrollo sostenible Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> • Científicos e ingenieros potenciales por millón de habitantes • Científicos e ingenieros dedicados a actividades de investigación y desarrollo por millón de habitantes • Gastos en investigación y desarrollo como porcentaje del producto interno bruto

Continúa/

Anexo 1 (Continuación)

<p>Capítulo 39: Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de los acuerdos mundiales ratificados
<p>Capítulo 40: Información para la adopción de decisiones</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Líneas telefónicas principales por cien habitantes • Acceso a la información • Programas para la realización de estadísticas nacionales sobre medio ambiente
<p>Capítulo 23 a 32: Fortalecimiento del papel de los grupos principales</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Representación de los grupos principales en los consejos nacionales para el desarrollo sostenible • Representantes de minorías étnicas y poblaciones indígenas en los consejos nacionales para el desarrollo sostenible • Contribución de las organizaciones no gubernamentales al desarrollo sostenible

Categoría ambiental
<p>Capítulo 18: Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tomas anuales de aguas subterráneas y de superficie • Consumo doméstico de agua por habitante • Reservas de aguas subterráneas • Concentración de bacterias coniformes fecales en el agua dulce • Demanda bioquímica de oxígeno en las masas de agua • Tratamiento de las aguas residuales • Densidad de las redes hidrológicas
<p>Capítulo 17: Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento demográfico en las zonas costeras • Descarga de petróleo en aguas costeras • Descargas de nitrógeno y de fósforo en las aguas costeras • Captura máxima permisible del sector pesquero • Índice de algas
<p>Capítulo 10: Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de la tierra</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambios en el uso de la tierra • Cambios en el estado de las tierras • Ordenación de los recursos naturales descentralizada a nivel local

Anexo 1 (Conclusión)

<p>Capítulo 12: Ordenación de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las zonas de montaña</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Población que vive por debajo del umbral de pobreza en las zonas áridas • Índice nacional de precipitaciones mensuales • Índice de vegetación obtenido por tele observación • Tierras afectadas por la desertificación
<p>Capítulo 13: Ordenación de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las zonas de montaña</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evolución demográfica en las zonas montañosas • Uso sostenible de los recursos naturales en las zonas montañosas • Bienestar de la población de las zonas montañosas
<p>Capítulo 14: Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilización de plaguicidas agrícolas • Utilización de abonos • Tierras de regadío como porcentaje de las tierras cultivables • Utilización de energía en la agricultura • Superficie cultivable por habitante • Superficie de tierras afectadas por la salinización y el allegamiento • Educación agrícola
<p>Capítulo 11: Lucha contra la deforestación</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intensidad de la tala de bosques • Variación de la superficie de bosques • Porcentaje de la superficie de bosques que está regulado • Superficie de bosques protegidos como porcentaje de la superficie total de bosques
<p>Capítulo 15: Conservación de la diversidad biológica</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Especies amenazadas como porcentaje del total de especies autóctonas • Superficie protegida como porcentaje de la superficie total
<p>Capítulo 16: Gestión ecológicamente racional de la biotecnología</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gastos de investigación y desarrollo en el ámbito de la biotecnología • Existencia de reglamentos o directrices sobre bioseguridad
<p>Capítulo 9: Protección de la atmósfera</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emisiones de gases de efecto invernadero • Emisiones de óxidos de azufre • Emisiones de óxidos de nitrógeno • Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono • Concentraciones de contaminantes en el aire ambiente de las zonas urbanas • Gastos en medidas de reducción de la contaminación del aire

Continua/

Anexo 1 (Conclusión)

<p>Capítulo 21: Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none">• Generación de desechos sólidos industriales y municipales• Eliminación de desechos domésticos por habitante• Gastos de gestión de desechos• Reciclado y reutilización de desechos• Eliminación municipal de desechos
<p>Capítulo 19: Gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none">• Intoxicaciones agudas por productos químicos• Número de productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos
<p>Capítulo 20: Gestión ecológicamente racional de los desechos peligrosos</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none">• Generación de desechos peligrosos• Importaciones y exportaciones de desechos peligrosos• Superficie de tierras contaminadas con desechos peligrosos• Gastos en tratamiento de desechos peligrosos
<p>Capítulo 22: Gestión inocua y ecológicamente racional de los desechos radiactivos</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none">• Generación de desechos radiactivos

Fuente: Naciones Unidas (1996), *Indicadores de desarrollo sostenible, marco y metodologías*.

Anexo 2

ACUERDOS AMBIENTALES MULTILATERALES, GLOBALES Y REGIONALES

Convenio	Fundamentos	Fecha/estados	Situación del país
Convenio sobre comercio internacional de especies aienazadas de fauna y flora silvestres (Cites).	Proteger ciertas especies en peligro de extinción de la explotación excesiva mediante un sistema de permisos de exportación e importación.	Firmado el 17 de marzo de 1987. Ratificado por el Congreso Nacional.	Los requisitos de la Convención se ejecutan a través de Vida Silvestre- SURENA-SEA y el jardín Botánico.
Convenio de Viena (Protocolo de Montreal) relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono.	Evitar que se produzca la destrucción de la capa de ozono, controlando la contaminación atmosférica por gases que reaccionan con el ozono y otros elementos extraños al nivel atmosférico.	Ratificado por el Congreso Nacional el 16 de agosto de 1993.	Existe un Comité Gubernamental del Ozono (COGO), coordinado por la SURENA-SEA. Se realizan actualmente dos proyectos.
Convención sobre Diversidad Biológica (CDB).	La Conservación de la Diversidad Biológica, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos naturales.	Firmado el 5 de junio de 1992. Ratificado por el Congreso, 6 de diciembre de 1996.	El país ha participado en la Conferencias de las Partes (COP). Se inician las actividades habilitantes para la Estrategia Nacional y Plan de Acción.
Convención internacional de lucha contra la desertificación y sequía.	Luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía grave, especialmente en la zona fronteriza del país.	Ratificado por el Congreso Nacional, el 11 de marzo de 1997 y promulgado por el Presidente el 10 de junio de 1997.	Se ha asistido a las Conferencias de las Partes (I, II). Se ha participado de manera más activa en las reuniones regionales. Se está elaborando el Plan de Acción Nacional.

/Continúa

Anexo 2 (Continuación)

Convenio	Fundamentos	Fecha/estados	Situación del país
Convenio internacional para la prevención de descargas de desechos por buques en tránsito (Marpol 73/78).	La eliminación de la práctica consuetudinaria de descarga de desechos al medio ambiente por los buques de tránsito.	Ratificado por el Congreso Nacional en mayo de 1998.	En el mes de febrero se realizó un forum internacional sobre la Prevención de la contaminación marina.
Convenio marco sobre cambio climático.	Estabilizar las emisiones de bióxido de carbono y otros gases causantes del efecto de invernadero que produce el calentamiento global del planeta.	Ratificado por el Congreso Nacional en mayo de 1998. Promulgado por el Presidente de la República el 12 de agosto de 1998.	Se aprobó la propuesta de Actividades Habilitantes para la realización de la Estrategia Nacional. Se iniciará próximamente el inventario de emisiones de gases y mitigación.
Convención de Basilea para el control del transporte transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación.	Controlar el transporte transfronterizo de desechos peligrosos y regular la comercialización de productos químicos y radioactivos.	No firmado. Se encuentra en el Congreso Nacional.	
Convención Ramsar sobre humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves migratorias.	Asegurar la conservación de los humedales, lagunas costeras y sus ecosistemas circundantes que son recursos de gran valor económico, científico y cultural.	No se ha firmado.	

Fuente: Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) (1998/1999), Informe Anual del Medio Ambiente, Departamento del Medio Ambiente, República Dominicana.

Anexo 2 (Continuación)

CONVENIOS REGIONALES

Convenio	Fundamentos	Fecha/estatus Situación actual	Situación del país
Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global.	Promover la cooperación regional para la investigación interdisciplinaria sobre los aspectos del cambio global que se relacionan con las ciencias de la tierra, el mar, la atmósfera y el medio ambiente.	Ratificado por el Congreso Nacional en mayo de 1997.	Participación en el proyecto de desarrollo de capacidad institucional (WMO-UNDP-GEF-IAI). Punto focal: INPRA
Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en el Gran Caribe (Convenio de Cartagena).	Para la adopción de medidas nacionales y regionales para la ejecución del Programa Ambiental del Gran Caribe.	Ratificado por el Congreso Nacional el 15 de julio de 1998.	El país ha asistido como observador a las reuniones regionales.
Protocolo sobre fuentes y actividades terrestres de contaminación marina (F.T.C.).	Instar a los países de la región a tomar medidas apropiadas para reducir y controlar la contaminación ocasionada por las descargas en las costas a través de ríos, estuarios, emisarios o cualquier otra fuente o actividad que se realice en su territorio.	Ratificado por el Congreso Nacional el 15 de julio de 1998.	La SURENA desarrolló dos proyectos costeros marinos en el marco de este protocolo.
Convenio de cooperación para combatir los derrame de hidrocarburos en la región del Gran Caribe (Cartagena). Este convenio tiene dos protocolos: Protocolo sobre derrames de hidrocarburos y Protocolo de áreas, flora y fauna silvestres especialmente protegidas (Cartagena).	Facilitar el marco para la cooperación regional y la presentación de asistencia en caso de incidente de derrame de hidrocarburos en la Región del Gran Caribe.		El país asiste como observador a las reuniones regionales.

/Continúa

Anexo 2 (Conclusión)

CONVENIOS REGIONALES

Convenio	Fundamentos	Fecha/estatus Situación actual	Situación del país
Protocolo relativo a las áreas de flora y fauna especialmente protegidas (Cartagena).	Instar a los países de la región a tomar medidas apropiadas para reducir y controlar la contaminación ocasionada por las descargas en las costas a través de ríos, estuarios, emisarios o cualquier otra fuente o actividad que se realice en su territorio.	No firmado. Se elaboró el documento base para ratificación.	

Fuente: Proyecto Capacidad 21 (1999), José Rafael Almonte, Consultor en Política y Legislación Ambiental, República Dominicana.

Addendum

1. El desempeño económico pasado de la República Dominicana y las interrogantes actuales

El estudio de la CEPAL abarca un período de más de veinte años de la evolución económica y social de la República Dominicana. En esencia, se analiza la transición de un modelo de economía cerrada, básicamente desarrollista, en el que primaba fuertemente la intervención gubernamental en la producción, distribución y asignación de recursos hacia un modelo de economía parcialmente abierta al exterior en el que dichas actividades se fueron incorporando de forma paulatina, aunque incompleta, a la esfera de las fuerzas del mercado.

Cada uno de estos modelos respondió, en un momento histórico determinado, a un objetivo económico dado y cada uno generó a su manera un cambio estructural. El modelo de economía cerrada permitió, mediante políticas explícitas de subsidios, sentar las bases para cambiar el peso relativo de los sectores de actividad económica en el PIB. Posteriormente, los sectores ligados al enclave de las zonas francas y los productores de bienes no comercializables evidenciaron con el tiempo un mayor nivel de productividad relativo al resto de los sectores, lo que se tradujo en un incremento de su peso y participación en la generación del producto interno. El modelo de economía abierta desarrolló procesos vinculados a la liberalización de mercados iniciando una etapa de inserción pausada del país en el mercado mundial, y a la vez permitió materializar el potencial económico de los núcleos dinámicos de la actividad económica.

La evolución económica de los veinte años analizados fue desigual. Se registraron períodos de crecimiento que alternaron con épocas de estancamiento y crisis. La primera mitad de los setenta y segunda mitad de la década de los noventa se caracterizaron por elevadas tasas de expansión del PIB mientras que los desequilibrios económicos se hicieron patentes en 1984-85 y 1989-90, tal como se describe en las páginas de este texto.

En 1984-1985 los desequilibrios macroeconómicos fueron el resultado de un choque externo y una crisis de la deuda externa que desencadenaron un proceso inflacionario y de desintermediación financiera. Durante 1989-1990, la política de expansión de la demanda agregada a través del gasto público y su monetización contribuyeron a la ampliación del déficit en la balanza de pagos que culminó en una suspensión de pagos externos. Esta crisis económica fue acompañada por una crisis financiera de proporciones significativas.

El desempeño económico dispar y la concentración de la política económica en el logro y el mantenimiento de la estabilidad impusieron importantes restricciones al desarrollo social. Aunque se realizaron progresos sobre una base que de partida era exigua, se fueron acumulando retrasos en materia de distribución del ingreso, y en la prestación y la calidad de los servicios sociales ofrecidos. El índice de desarrollo humano (IDH) elaborado por el PNUD sitúa a la República Dominicana por debajo de los países del Caribe (a excepción de Haití) y en un grado intermedio de avance social en el ámbito latinoamericano.¹ Es decir, el elevado ritmo de crecimiento económico del país no se ha acompañado de un dinamismo similar en el desarrollo social, por lo que una porción considerable de la población ha permanecido en situación de pobreza.

El cambio de orientación de una economía dirigida y cerrada hacia un sistema económico que otorgaba mayor prioridad a los mecanismos de asignación de recursos por parte del mercado fue el resultado de los desequilibrios económicos que se manifestaron hacia fines de la década de los ochenta. Éstos pusieron en evidencia las limitaciones inherentes al modelo "desarrollista". Más aún, permitieron tomar conciencia de que el desarrollo futuro de la República Dominicana dependía de la superación de las dos restricciones básicas de la economía: la fiscal y la externa.

La estrategia económica de inicios de la década de los noventa, plasmada en el Nuevo Programa Económico (NPE), trató de enfrentar ambas restricciones. El objetivo principal era la reducción de la inflación a través de la restricción del crédito interno neto y la adopción del tipo de cambio como ancla nominal. Como se detalla en el texto, la puesta en práctica del NPE se desarrolló en dos etapas: la adopción de medidas de carácter coyuntural y, posteriormente, la consolidación de las políticas e instrumentos de control y estabilización monetaria.

1 Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001), *Informe sobre desarrollo humano 2001*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, página 146.

Luego de la puesta en marcha del NPE, pese a las dificultades económicas y sociales, pero favorecida por un entorno externo favorable, la República Dominicana creció a tasas muy superiores al promedio de América Latina. En el período 1991-1999, el país registró una tasa de crecimiento promedio de 7% mientras que para el resto de la región fue de sólo 3%. En 1995-1999, el crecimiento del PIB fue de 8% anual, mientras que la región se mantuvo en virtual estancamiento económico. A este crecimiento acompañaron tasas de inflación de un dígito y desequilibrios manejables en las cuentas fiscal y de balanza de pagos. Además, el endeudamiento del país experimentó una notable disminución. Entre 1991 y 1999 la deuda externa cayó de 60% a 20% como proporción del PIB.

En términos sectoriales este modelo se destacó por un proceso de continuidad en la prioridad otorgada a los sectores dinámicos de la economía en detrimento de los sectores más tradicionales. Por una parte, se suprimieron sendas barreras al desarrollo de los sectores primarios (agricultura, minería) y de la industria nacional mediante la eliminación de impuestos y otras trabas a las exportaciones. Por otra parte, se mantuvieron otros elementos esenciales para la estabilidad económica que incidían negativamente en el desempeño de estos sectores. En definitiva, el modelo aperturista significó un cambio en los instrumentos utilizados para la conducción de la política económica. Pero los efectos sobre la estructura productiva apuntalaron las consecuencias derivadas del modelo desarrollista.

Las elevadas tasas de interés (producto de mantener un tipo de cambio acorde con metas de estabilidad de precios) no facilitaban la recuperación económica de los sectores tradicionales. Además, el rezago cambiario entre el tipo de cambio oficial y el del mercado penalizaba a los exportadores de bienes tradicionales, sobre todo en períodos en que la brecha tendía a ampliarse. Por último, los incentivos fiscales de zonas francas que permitían cerrar con holgura las cuentas externas tenían un costo implícito en términos del desarrollo de la industria nacional.

Esta heterogeneidad estructural en la captación y producción de recursos no sólo obedeció a la racionalidad de ambos modelos de desarrollo que, a pesar de ser antagónicos en algunos aspectos, reforzaron mutuamente este fenómeno. También contribuyeron la historia y ordenamiento institucionales de la República Dominicana.

En el modelo de economía cerrada, primó un estado fuerte con un papel preponderante en la canalización y asignación de recursos. La distribución sectorial de los recursos respondía a una decisión consciente de dar prioridad al desarrollo de determinadas actividades económicas sobre otras. Por el contrario, la transición y modernización económica que acompaña la adopción del modelo aperturista se desarrolla en un contexto institucional débil resultado en parte de las limitaciones del anterior modelo. Destacan en algunos casos la duplicidad de funciones entre las instituciones, la falta de transparencia en el gasto público, la falta de un mandato claro para llevar a cabo las funciones asignadas, la ausencia de recursos o la

solidez necesaria para cumplir los objetivos planeados. En particular la debilidad institucional se ha reflejado en el estrecho margen de maniobra fiscal del que han dispuesto las autoridades.

El período estudiado por la CEPAL concluye en 1999, año que marca el fin de una fase expansiva del ciclo económico. En el año siguiente se conjugaron dos fenómenos no desconocidos para la historia del país, una crisis externa que tomó la forma de un alza en los precios del petróleo, lo que imponía la necesidad de una política económica contractiva. Sin embargo, las medidas se pospusieron hasta fines del año 2000 a causa del ciclo electoral, como ha sucedido en muchos otros casos en la región ante coyunturas similares. Esta situación puso de relieve vulnerabilidades existentes y, lo que es más importante, la estrecha relación entre el balance fiscal, la posición de la balanza de pagos y la política monetaria.

Así, manteniendo constante el resto de los factores, un aumento en el precio internacional del petróleo disminuye la recaudación tributaria generando un déficit fiscal. También produce un desequilibrio en las cuentas externas debido al aumento del valor de las importaciones de combustible.

Por su parte el desequilibrio en las cuentas externas significa, descartando una devaluación, tolerar la pérdida de reservas internacionales o provocar una disminución en la demanda interna para restaurar el equilibrio. En suma, una crisis externa del petróleo, tanto por la dependencia que la República Dominicana tiene sobre este producto como por la estructura institucional, tiende a provocar un efecto recesivo en la economía. En el corto plazo, la posposición de las medidas necesarias para enfrentar este fenómeno reduce el abanico de opciones viables para la gestión de la política macroeconómica y de hecho multiplica su efecto negativo en el desempeño económico.

Al no implementarse los ajustes que exigía la desfavorable coyuntura, como ya se dijo, durante el año 2000 la economía mantuvo su tasa de crecimiento de otrora (7.8%), pero a principios de 2001 las políticas de corrección macroeconómica y el cambiante entorno externo se tradujeron en una importante desaceleración de la actividad económica interna. En el primer semestre de 2001 la tasa de crecimiento de la economía fue de 0.1%. La estimada para el año se situaría en un rango de 3%-4%, por debajo del promedio registrado en los últimos cinco años, aunque superior al promedio esperado para el conjunto de América Latina y el Caribe.

La situación actual plantea importantes interrogantes de cara al futuro económico del país. ¿Es la desaceleración de la economía el simple reflejo de una coyuntura económica y unas condiciones internacionales transitorias? ¿Anuncia el fin de un ciclo expansivo, o bien se trata del agotamiento del modelo económico seguido hasta ahora? ¿Fueron las tasas de crecimiento de la segunda mitad de los noventa insostenibles y correspondieron a circunstancias externas excepcionales?

Las lecciones que pueden derivarse de un análisis que busque responder a estas preguntas son de utilidad porque ilustran, en primer lugar, que el crecimiento económico tiene límites y limitantes que es importante reconocer, y que hay que aprovechar las épocas de bonanza económica para generar un crecimiento equitativo. En segundo lugar, los períodos de ruptura en las expectativas de crecimiento económico son por definición períodos de reflexión, cuestionamiento y al mismo tiempo de evaluación y consideración de estrategias alternativas. En estos períodos, debido al bajo nivel de inercia existente, es además menos costoso cambiar, cuando es necesario, la orientación de la política económica.

Por último, hay que tener en cuenta que el caso dominicano podría reproducir un patrón de crecimiento de América Latina caracterizado por un fuerte crecimiento inicial luego de una reforma económica que tiende a converger hacia una tasa de expansión moderada del producto. En este sentido el caso dominicano sería una manifestación más de una tendencia que ha caracterizado a las economías de la región en la década de los noventa.

Por las razones aducidas en los párrafos anteriores y para evitar el riesgo de centrarse sólo en hechos pasados, es importante incluir un análisis de los acontecimientos más recientes para luego centrarse en las interrogantes mencionadas, y esbozar las asignaturas pendientes y debates que aguardan a la República Dominicana al internarse en el siglo XXI.

2. La política económica en el año 2000

En el año 2000 la política económica se enfrentó a una crisis externa, caracterizada por un aumento en los precios internacionales del petróleo, que generó a la vez un desequilibrio fiscal y externo. Este aumento tuvo un impacto directo en la recaudación del diferencial del petróleo. Teniendo además en cuenta que dicho gravamen representaba en 1999 cerca del 10% de la recaudación tributaria, este fenómeno provocó un déficit del gobierno central. A su vez esto significó que el gobierno no podía entregar la totalidad de los pesos al Banco Central para el pago de la deuda externa. El banco emisor cubrió el faltante en parte con reservas internacionales y en parte con emisión monetaria en la primera mitad del año 2000. El aumento de la liquidez podía poner en peligro las metas de inflación y obligó a las autoridades a poner en marcha operaciones de esterilización con el consecuente incremento de las tasas de interés. El elevado precio del crédito impuso así una restricción a la expansión de las actividades productivas.

En el plano externo, el aumento de los precios del petróleo incrementó las importaciones (el combustible representa el 23% de las importaciones totales), lo

que ocasionó un desequilibrio en la balanza comercial que no fue compensado por los flujos de inversión extranjera directa. El pago de la factura petrolera y, en definitiva, el desequilibrio externo fueron saldados con la disminución de las reservas internacionales. Esto reforzó el efecto de las operaciones de esterilización sobre el tipo de interés y a la vez permitió mantener la estabilidad de precios.

Gracias a la utilización de las reservas internacionales y operaciones de esterilización se mantuvo en el corto plazo un nivel de demanda agregada que permitió a la economía sostener tasas de crecimiento elevadas acompañadas de la estabilidad de precios y del tipo de cambio. El desempeño de este último indicador también se benefició de los flujos de divisas por concepto de la balanza de servicios no factoriales e inversión extranjera directa.

Esta estrategia de política económica seguida en la primera parte del año no era viable. No se podía pretender mantener la estabilidad cambiaria y de precios mediante la continua disminución de las reservas internacionales. Las intervenciones de esterilización también tienen un horizonte temporal definido. Por una parte desestimulan los sectores productivos y por otra aumentan la deuda del Banco Central.

Los ajustes de la economía empezaron luego de la toma de posesión de las nuevas autoridades en agosto de 2000. Se ajustaron al alza los precios finales de los carburantes y la tasa de dicho impuesto. El ajuste provocó, debido a la baja elasticidad precio de la demanda, una disminución de la demanda de otros bienes y de las importaciones. A su vez, los productores interpretaron la caída de la demanda como una señal de estancamiento y reaccionaron reduciendo sus pedidos de materias primas y acumulando inventarios. Mediante el efecto multiplicador se contrajo la creación de puestos de trabajo. La disminución en la demanda agregada se vio agravada aún más por la reducción en el ingreso disponible como consecuencia del aumento en la tasa impositiva del gravamen a los combustibles.

Los efectos del alza en los combustibles no se limitaron a la demanda. Contrajeron también la oferta agregada, mediante el alza en el costo medio de producción.

Mientras que la reducción de la oferta y demanda agregada actuaron en la misma dirección sobre el nivel de producto, incidieron en dirección opuesta sobre el nivel de precios. El efecto total fue una desaceleración del producto y un aumento en el nivel de precios que fue severamente limitado por la continuación de políticas monetarias restrictivas que elevaron el tipo de interés y afectaron negativamente a los sectores productivos.

A la par, las elevadas tasas de interés incidieron en la composición de los pasivos de la banca comercial incentivando a los bancos a financiarse en el exterior. En el año 2000 el 29% del financiamiento de la banca provenía del exterior. La recomposición de los pasivos de la banca afectó al riesgo cambiario, lo que obstaculizó la posterior reducción de las tasas de interés.

La crisis del petróleo demostró que, pese a las elevadas tasas de crecimiento de la década de los noventa, la economía dominicana seguía mostrando, como cualquier economía pequeña, vulnerabilidades en el plano externo y fiscal, lo que limitaba el margen de maniobra de la política económica que, debido a la posposición de los ajustes en la primera mitad de 2000, quedó más reducido aún por el desempeño fiscal. Ante un desequilibrio fiscal la política monetaria evidenciaba una clara tendencia a ser procíclica, lo que podía agravar el impacto de un incremento en el precio del petróleo. Estos hechos ponían en evidencia que una política orientada a mejorar el bienestar de la población debía ser precedida de una reforma económica que enfrentara la restricción externa y la fiscal de manera más permanente.

Éste fue, en parte, el objetivo de las reformas introducidas por las nuevas autoridades que tomaron posesión en agosto de 2000. Las reformas incluyeron un cambio en la estrategia cambiaria y una reforma fiscal.

La nueva política cambiaria anunciada a partir de septiembre de 2000 pretende lograr un objetivo planteado por distintos gobiernos de la República Dominicana: la unificación de los mercados cambiarios oficial y libre. Durante el período estudiado en este libro, el tipo de cambio oficial se utilizó como ancla nominal. La fijación del tipo de cambio oficial obedecía a que se utilizaba para las obligaciones externas y de la factura petrolera. Así, cualquier devaluación del tipo de cambio oficial significaba un aumento potencial del déficit fiscal y de la balanza comercial. A la vez, lo que permitió fijar el tipo de cambio (con excepción de algunos períodos) fue la afluencia de divisas, que achicó la brecha entre el tipo de cambio de mercado y el tipo de cambio oficial.

De acuerdo con la nueva estrategia cambiaria, el tipo de cambio oficial respondería a una flotación administrada. La flotación administrada supone el abandono parcial del tipo de cambio oficial como ancla nominal, lo que permitiría otorgar una mayor competitividad a las exportaciones dominicanas. No obstante, para que dicha estrategia sea viable en el mediano y largo plazo, la administración de la deuda externa tiene que ser traspasada al gobierno central. Esto a su vez significa articular un proceso de generación de confianza y reputación en el cumplimiento de las obligaciones de pago por parte del gobierno.

La reforma fiscal es también un tema perenne de la historia económica dominicana. Existe un consenso respecto a que la política fiscal constituye uno de los ejes de la estabilidad económica del país. Si bien la reforma se ha planteado en otras circunstancias, se puede afirmar que la actual propuesta es producto de un proceso de discusión y maduración de la segunda mitad de la década de los noventa hasta la fecha actual.

La reforma fiscal actual pretende, por una parte, continuar con el proceso pausado de apertura mediante la disminución de los derechos arancelarios a la importación. Por otra parte, la reforma debería compensar la disminución de los in-

grésos tributarios como consecuencia de la rebaja y simplificación arancelaria, y además lograr una gestión más holgada del gasto gubernamental que permita atender necesidades sociales y evitar imponer restricciones a la conducción de la política monetaria. En definitiva, el objetivo de largo plazo es aumentar la presión tributaria del 14% actual a 18% en el largo plazo.

Las reformas tributaria y arancelaria se promulgaron en diciembre de 2000 y entraron en vigor en enero de 2001. La primera contempla el aumento de la tasa del impuesto a la transferencia de bienes y servicios (ITBIS) de 8% a 12%; el incremento de la tasa de los impuestos selectivos a la cerveza y bebidas alcohólicas. También impone un gravamen selectivo a los vehículos con tasas marginales que varían entre 0% y 80%. Modifica los tramos impositivos del impuesto sobre la renta de las personas físicas y la tasa impositiva de las personas jurídicas. Por último, establece que las personas jurídicas pagarán mensualmente un anticipo del impuesto sobre la renta correspondiente al ejercicio fiscal en curso de 1.5% del ingreso bruto mensual.

Por su parte, la reforma del sistema arancelario tiene el objetivo de continuar el proceso de apertura iniciado en la década de los noventa y acercar la República Dominicana a la normativa multilateral. La reforma incluye la adopción de la versión única en español de la nomenclatura del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías. Más importante, sustituye las nueve tasas arancelarias existentes (0%, 3%, 5%, 10%, 15%, 20%, 25%, 30% y 35%) por cinco (20%, 14%, 8%, 3% y 0%) reduciendo su dispersión y su techo (véase el cuadro 1). El arancel promedio de la economía pasó así de 18.6% a 11.4%.

Cuadro 1

Cuadro comparativo de la distribución de las subpartidas arancelarias por gravamen según el sistema arancelario actual y el precedente					
Gravamen Aplicado (%)		Número de subpartidas		Participación en el total (%)	
Arancel precedente	Arancel actual	Arancel precedente	Arancel actual	Arancel precedente	Arancel actual
0	0	0	1420	0.00	21.12
3	3	345	2500	5.50	37.19
5	---	651	---	10.38	---
10	8	1751	6688	27.91	10.20
15	14	561	407	8.94	6.05
20	20	587	1645	9.36	24.40
25	25	813	19	12.96	0.28
30	---	970	---	15.46	---
35	---	549	---	8.75	---
40	40	26	16	0.41	0.23

Nota: El cuadro fue elaborado sobre la base de fuentes oficiales.

3. La coyuntura en el año 2001

En el año 2001 la evolución de la actividad económica mostró una contracción en el primer trimestre, seguida de un repunte y recuperación durante el resto del año.

En el primer trimestre, la tasa de crecimiento del PIB (-1.5%) reflejó los ajustes mencionados en el precio del petróleo, los efectos de la reforma fiscal y la adopción de una política monetaria procíclica.

La política macroeconómica adoptada contrajo la demanda y la oferta agregadas afectando desfavorablemente al desempeño de la economía.

Por lado de la oferta, el aumento en los precios e impuestos a los combustibles y las medidas tributarias (aumento en la tasa del ITBIS y el impuesto de 1.5% a las ventas brutas de los empresarios) adoptadas a principios de año aumentaron los costos de producción.

Por el lado de la demanda, estas medidas disminuyeron el ingreso real de los consumidores. La restricción monetaria, que se tradujo en una caída de los saldos monetarios reales, y el consecuente aumento de los tipos de interés (28.3% y 26.64% para la tasa activa ponderada del primer trimestre de 2000 y 2001), mermaron aún más la capacidad de compra de los consumidores.

A su vez, la disminución de la confianza de los empresarios en la economía, como consecuencia de la incertidumbre creada por el cambio de rumbo de la política económica y la percepción de una reducción del crecimiento económico, llevó a la utilización de los inventarios para satisfacer la demanda, lo que frenó la producción y así retroalimentó la contracción de la oferta agregada. Esta situación se refleja en la disminución del crecimiento de la cartera de préstamos de la banca comercial al sector privado, que pasó de 31% a 23% entre el primer trimestre de 2000 y el mismo período de 2001.

El efecto final fue una disminución en el producto (-1.5% en 2001 y 11.5% en 2000) y un aumento de los precios internos. Entre los sectores que más incidieron en la caída del PIB se encuentran la manufactura local (-8.2%), agricultura (-7.9%), comercio (-7.6%), construcción (-7.2%) y transporte (-5.1%). Esta contracción fue compensada en parte por el dinamismo evidenciado por los sectores no comercializables, tales como las comunicaciones (7.4%), electricidad y agua (9.4%) y turismo (5.3%).

Asimismo la tasa de inflación anualizada se situó en 11.9%, más del doble de la registrada en el primer trimestre del año anterior (5.7%, véase el cuadro 2). El comportamiento de la tasa de inflación reflejó sobre todo el impacto de las medidas tributarias en el índice de precios al consumidor (IPC) de enero (2.50%). En febrero y marzo la tasa de variación del IPC disminuyó de forma considerable (0.14% y

0.40% respectivamente) merced a las medidas restrictivas, la reducción de los precios de los bienes de la canasta agropecuaria y el mantenimiento del subsidio de precio para el uso doméstico del gas licuado de petróleo.

La reducción en el nivel de actividad contrarrestó, en parte, los efectos esperados de la reforma fiscal en la recaudación tributaria. Esto, conjuntamente con la disminución de los gravámenes arancelarios y el aumento en los gastos del sector público que no tuvieron un efecto anticíclico, generó un déficit del gobierno central (300 millones de pesos).

La recaudación tributaria aumentó 27% en el primer trimestre de 2001 con respecto al 2.3% registrado en 2000. Más específicamente, los impuestos sobre los ingresos crecieron 47% (19% en 2000) y la recaudación por concepto del ITBIS lo hizo en 39% (13% en 2000). El impuesto sobre el diferencial del petróleo también incrementó significativamente su potencial recaudatorio y alcanzó una tasa de crecimiento de 200% con respecto al primer trimestre del 2000.

No obstante, la disminución de los aranceles provocó una caída en los impuestos al comercio exterior (-39% en 2001 y -40% en 2000). Además, los gastos totales se expandieron 32% (14% en 2000) como consecuencia de los gastos corrientes (15%), ya que los de inversión se redujeron (-51%), y de las obligaciones correspondientes a los pagos de la deuda externa.

Paralelamente a la disminución en el producto, que perjudicó la recaudación tributaria, mermó la capacidad de importación del país (-7.1%), lo que redundó en un superávit de la cuenta corriente (0.4% del PIB).

A partir del mes de abril, las autoridades se enfrentaron con el desafío principal de reactivar y dinamizar la economía. En el segundo trimestre, la tasa de crecimiento de la economía fue de 1.8% y de 0.1% para el primer semestre.² Para el tercer trimestre del año las autoridades habían logrado en parte su objetivos al permitir que la tasa de crecimiento alcanzara 5%.

La estrategia de reactivación se basó en la monetización de las reservas internacionales permitida por la acumulación de reservas producida, en parte, por el ajuste económico del primer trimestre. A mayo del año en curso el Banco Central había superado el nivel de reservas internacionales brutas de diciembre (815 millones de dólares), mientras que las netas se situaron en 400 millones de dólares. El incremento de la liquidez en la economía se traduciría en una disminución de los tipos de interés que elevaría la rentabilidad de los proyectos de inversión y por ende las perspectivas de crecimiento de la economía.

2.- En el primer semestre el sector de agua y electricidad creció 19%; comunicaciones, 21%; construcción, -9%; finanzas, 3%, y turismo 2.7%.

Pese a la política de expansión monetaria anunciada, los agregados monetarios aumentaron de manera moderada (véase el cuadro 2). Entre diciembre de 2000 y mayo de 2001 la base monetaria, la oferta monetaria restringida y ampliada crecieron 4.2%, -3.3% y 11.1%, respectivamente. No obstante, el escaso dinamismo de la demanda de crédito, reflejado en parte en la acumulación de reservas por parte de los bancos comerciales, ha permitido disminuciones en las tasas de interés de más de cuatro puntos porcentuales entre enero y julio de 2001.

El bajo nivel de la demanda se ha notado en la tasa de inflación acumulada, que en agosto se situó en 3.02%.

Cuadro 2
Indicadores macroeconómicos, abril-julio de 2001

	Abril	Mayo	Junio	Julio
Tipo de cambio oficial (venta)	16.66	16.66	16.66	16.66
Tipo de cambio de mercado (venta)	16.86	16.85	16.85	16.85
Tasa de interés pasiva (promedio ponderado)	18.65	18.19	16.43	14.74
Tasa de interés activa (promedio ponderado)	26.93	26.29	25.51	23.09
Tasa de inflación promedio (12 meses)	9.58	10.09	10.33	n.d.
Tasa de inflación acumulada	2.84	3.11	2.53	n.d.
Reservas internacionales netas del Banco Central en millones de dólares	423.1	460.4	n.d.	n.d.
Base monetaria (tasa de crecimiento)	3.9	2.7	n.d.	n.d.
Oferta monetaria restringida (tasa de crecimiento)	2.5	1.2	n.d.	n.d.
Oferta monetaria ampliada (tasa de crecimiento)	2.6	3.1	n.d.	n.d.
Pasivos internacionales de la banca comercial				
en moneda extranjera/Oferta monetaria ampliada, en porcentajes	0.6	0.6	n.d.	n.d.
Fuente: Banco Central de la República Dominicana (2001).				

Pese al aumento de los ingresos tributarios como consecuencia de la reforma fiscal y al saneamiento parcial de las finanzas públicas (véase el cuadro 3) éstas siguen representado uno los principales focos de atención y de preocupación de la evolución económica dominicana. Se estima que el dinamismo de las recaudaciones tributarias aún no alcanza el nivel requerido para terminar el año con un balance fiscal equilibrado. A esta situación contribuiría la deuda acumulada por la Corporación Dominicana de Electricidad como consecuencia del proceso de privatización y que se sitúa a mediados de año en 220 millones de dólares. De

hecho, al cerrar esta nota se habla de una crisis en el suministro de energía eléctrica. El servicio de electricidad de la República Dominicana es considerado uno de los más caros de América Latina y es un factor que aumenta los costos de producción y desincentiva las inversiones nacionales y extranjeras.

Cuadro 3

Ingresos y gastos del gobierno central Enero-Junio 2001					
	Millones de RD\$			Tasas de variación	
	1999	2000	2001	2000/1999	2001/2000
Ingresos Totales	21666.1	24976.0	29558.9	15.3	18.3
Ingresos tributarios	20452.3	21458.0	26207.5	4.9	22.1
Impuesto sobre la renta	4269.6	5117.3	7214.3	19.9	41.0
ITBIS interno	2235.3	26716.0	4181.8	19.5	56.5
ITBIS externo	1979.5	2193.6	2679.7	10.8	22.2
Impuestos selectivos	4888.8	3404.6	5971.5	-30.4	75.4
Impuestos sobre el comercio exterior	5919.0	6534.5	4514.4	10.4	-30.9
Gastos totales	20387.8	23115.9	25418.3	13.4	10.0
Gastos corrientes	14197.5	16900.6	19768.4	19.0	17.0
Gastos de capital	6190.3	6215.3	5649.9	0.4	-9.1
Resultado presupuestario	1278.3	1860.2	4140.1	45.5	122.6

Fuente: Banco Central de la República Dominicana (2001)

Nota: El resultado presupuestario no incluye donaciones.

En un esfuerzo por controlar el gasto gubernamental y dinamizar la economía, las autoridades han propuesto reestructurar el gasto público. Por una parte, se trata de aumentar la participación del gasto de capital hasta alcanzar los niveles establecidos en la Ley de Gasto Público para poder emprender obras de infraestructura y generar así un efecto multiplicador en la economía. Por otra, se pretende reducir el nivel gasto corriente que tiene una participación del 66% en los gastos totales. El gasto corriente se reduciría a través de la congelación de la nómina pública, la reducción de un 5% en los gastos de transporte, viajes, combustibles y otros gastos y en las asignaciones a las instituciones públicas.

El financiamiento para las obras de infraestructura proviene de fuentes externas. Fuera de los préstamos otorgados por organismos multilaterales, las autoridades emitieron un bono soberano por 500 millones de dólares pagaderos a cinco años a una tasa de interés del 9.5%.

La emisión del bono soberano permitirá además posponer las actuales dificultades financieras del gobierno, aumentar el nivel de las reservas internacionales del Banco Central y dar un primer paso para integrar a la República Dominicana en los mercados financieros internacionales. También facilitaría la reducción en las tasas de interés prevalecientes en el sistema financiero local, con lo cual se estimularía la inversión, expandiendo el producto y el empleo. Se crearía así una mayor

holgura en el gasto público para la redistribución del ingreso, evitando una política de restricción presupuestaria permanente y generando condiciones más propicias para la reactivación económica.

Los detractores de esta opción de política económica apuntan a que la emisión del bono soberano no puede cumplir todos sus objetivos a la vez y que incluso existe incompatibilidad en las metas anunciadas. Se trata de una solución de corto plazo pero que, de hecho, en el más largo plazo, puede imponer restricciones considerables al desarrollo de la economía dominicana.

La emisión del bono soberano aumentaría el nivel de reservas de manera temporal, y podría de hecho tener una contrapartida monetaria que obligara a las autoridades a adoptar una postura restrictiva. Además se señala que las condiciones actuales de la economía distan de ser óptimas para la emisión de un bono soberano. Por último, hay que destacar que la situación internacional de los bonos influenciada por la fragilidad financiera de otros países (como Argentina, que posee el 25% del valor de la deuda soberana) podría aumentar las tasas de interés encareciendo así el costo del endeudamiento externo. Es en este sentido que la banca comercial nacional había propuesto transformarse en el prestamista del gobierno central con un costo de endeudamiento inferior al internacional.

El bono ha dado, de momento, el respiro deseado a las autoridades y ha permitido crear un clima de expectativas favorables. En cualquier caso, las autoridades apuestan a una recuperación económica en el corto plazo que debería mostrar sus primeras señales, de manera definitiva, a partir de fines del año en curso y que debería ser la base para poner en práctica las políticas económicas de más largo plazo. No obstante, el éxito de esta estrategia dependerá de la capacidad de las autoridades para demostrar que el cambio de rumbo en la política económica ha generado, por lo menos, parte de los beneficios anunciados.

En el ámbito externo se registran señales mixtas. Por una parte, las exportaciones de zonas francas han acusado una disminución (14.48% entre enero y abril) por la desaceleración de la economía de los Estados Unidos que también podría provocar una reducción del flujo de remesas. Por otra parte, la situación creada por los acontecimientos internacionales de septiembre podría favorecer a la República Dominicana al permitir que la producción de las zonas francas sustituya la oferta exportable textil de algunos países afectados de manera directa por el actual conflicto bélico. En cualquier caso, el déficit en cuenta corriente se mantiene en niveles manejables (2.3% del PIB entre enero-junio) y además se han tomado una serie de medidas (tales como la ampliación geográfica de las zonas francas fuera de los parques industriales designados o la diferenciación de los salarios) para estimular las exportaciones de este sector punta de lanza de la economía.

5. Las perspectivas de crecimiento para la primera década del siglo XXI

La desaceleración del producto en 2001 plantea importantes interrogantes con respecto a la senda de crecimiento de largo plazo de la economía y la opción de política económica más adecuada dadas las condiciones actuales.

Respecto del primer tema se cuestiona si las tasas de crecimiento de la década pasada son insostenibles con las condiciones estructurales imperantes en la economía dominicana. Con relación al segundo tema se plantea si el desempeño actual de la economía refleja un proceso de agotamiento del modelo económico adoptado en la década de los noventa o bien indica que es necesario sustituir los instrumentos de base de la política económica por un conjunto de instrumentos alternativos.

El análisis de la sustentabilidad del crecimiento económico puede enfocarse desde dos ópticas alternativas. La primera se plantea la existencia de una tasa de crecimiento potencial o natural de la economía. Esta tasa es compatible con las condiciones estructurales de la economía. La manera tradicional de determinar esta tasa “natural” es a través de una función de producción. Según este enfoque el producto potencial se obtiene mediante la suma ponderada de los factores de producción. Formalmente:

$$(1) y_p = a(k+c) + b(n+h) + r$$

donde:

y_p = producto potencial

k = acervo de capital

c = tasa de utilización del acervo de capital

n = número de trabajadores

h = número de horas trabajadas por n

r = factor de productividad

a y b = elasticidades del producto con respecto al capital y al trabajo.

Una variación sobre este enfoque es ver el producto potencial como una función del producto actual y de la diferencia entre la tasa de desempleo “natural” y la tasa de desempleo actual. Formalmente:

$$(2) y_p - y = b(u_e - u) \text{ ó } y_p = b(u_e - u) + y$$

donde:

u_e = tasa de desempleo “natural”

u = tasa de desempleo actual.

De acuerdo con ambas, la diferencia entre la tasa de crecimiento actual y la natural o potencial señalaría el espacio disponible para llevar a cabo políticas de expansión de demanda. Cuando $y > y_p$ se trataría de contraer la demanda agregada; cuando $y < y_p$ se darían las condiciones para expandir la demanda agregada.

El hecho que en la República Dominicana las elevadas tasas de crecimiento no fueran acompañadas de una aceleración de la inflación implica que la tasa de crecimiento de la economía durante los noventa no superaba la tasa de expansión potencial de la economía.

La segunda óptica consiste en relegar el concepto de tasa de crecimiento potencial a un segundo plano y centrarse más bien en las restricciones existentes al crecimiento. En el presente texto se identificó la restricción externa como la restricción fundamental de la economía dominicana (véase el capítulo VI). Es decir, con independencia de la contribución potencial de los factores al crecimiento económico, la escasez de divisas puede poner con anterioridad un límite a la expansión de producto. Formalmente, reproduciendo las ecuaciones del capítulo VI, se tiene:

$$(3) \quad y = 1/g (x + (p^* + e - p) (d - 1))$$

Desde esta óptica la tasa de crecimiento de la economía era incompatible con la tasa de crecimiento que garantizara el equilibrio en la balanza comercial. De manera más precisa, la tasa de crecimiento actual se situaba por encima de la tasa de crecimiento que hubiera prevalecido de mantenerse el equilibrio en la balanza comercial. No obstante, los flujos de divisas (remesas, turismo y zonas francas) que recibió la economía dominicana en la década de los noventa permitieron que la economía se sobrepusiera a esta restricción.

En suma, las tasas de crecimiento de 7%-8% eran sostenibles siempre y cuando se mantuvieran determinadas condiciones externas. La crisis de los precios del petróleo no sólo alteró las condiciones externas, sino que también afectó a las condiciones internas de la economía. De ahí que, en parte, se haya tenido que ajustar a la baja la tasa de crecimiento.

La desaceleración de la economía trajo consigo no sólo el cuestionamiento de la sustentabilidad de la tasa de crecimiento, sino también la viabilidad del modelo económico adoptado en los noventa y la posibilidad de sustituir el conjunto de instrumentos utilizados en la gestión de la política económica por otros alternativos. Este segundo tipo de interrogantes puede analizarse a la luz de una combinación de los dos enfoques de crecimiento descritos anteriormente. Aunque ambos responden a tradiciones distintas, pueden combinarse para identificar las variables determinantes del crecimiento económico. Sustituyendo la ecuación (3) en la (2) se obtiene,

$$(4) \quad y_p = b(u_e - u) + (1/g (x + (p^* + e - p) (d - 1)))$$

De acuerdo con el marco planteado en la ecuación (4), la tasa de crecimiento potencial depende de variables externas: la tasa de crecimiento de las exportaciones, los términos de intercambio, la elasticidad ingreso de las importaciones y de variables internas: la diferencia entre la tasa de desempleo registrada y la tasa de desempleo consistente con las condiciones estructurales de la economía.

Más precisamente, la tasa de crecimiento del producto depende del fomento a las exportaciones, los flujos de inversión extranjera directa, una política de tipo de cambio realista, y de una estrategia de demanda agregada que permita reducir el desempleo y a la vez mantener la expansión de las importaciones en un rango razonable.

De acuerdo con el marco aquí planteado, una estrategia de demanda agregada puede combinarse con políticas del lado de la oferta para reducir el desempleo. La política de demanda agregada tiene, en principio, un componente fiscal y otro monetario. No obstante, en el caso particular de la República Dominicana, ya que la política monetaria viene determinada, hasta la fecha, por el desempeño fiscal, es en definitiva ésta última la que condiciona el comportamiento de la demanda agregada.

Las variables señaladas permiten ordenar estrategias alternativas de política económica. Durante la década de los noventa, tal y como se detalló en el texto principal, la política de anclar el tipo de cambio oficial significó una ligera sobrevaluación del tipo de cambio real que impactó de manera desfavorable en las exportaciones tradicionales y de manera positiva en las importaciones. En conjunción, con un incremento en la elasticidad ingreso de las importaciones, estos factores actuaron como freno a la expansión de largo plazo del producto.

Por su parte, el crecimiento de la demanda externa y los subsidios otorgados a los sectores de bienes no comercializables (tales como el turismo), así como los estímulos fiscales a las exportaciones de zonas francas, facilitaron el acceso a divisas necesario para financiar el desarrollo económico. En definitiva, actuaron como contrapeso a los factores citados anteriormente.

La política de demanda agregada no se orientó en una dirección en particular. En ocasiones actuó como propulsor del crecimiento económico y en otras como freno a la expansión del producto. Sin embargo, es probable que la necesidad de equilibrar las cuentas fiscales y de hacer frente a los pagos de la deuda externa mediante la colocación de certificados de participación haya dado una orientación restrictiva a su puesta en práctica. Por último, hay que destacar que las políticas de oferta fueron virtualmente inexistentes.

Más que indicar el agotamiento de un modelo, los problemas que enfrentó la República Dominicana en el año 2000 y los desafíos que deberá enfrentar en la próxima década apuntan a la necesidad de un cambio en los instrumentos

de la política económica y en las estrategias de crecimiento planteadas. En el largo plazo supondrá la puesta en marcha de políticas de oferta que permitan aumentar la productividad, mejorar la calidad de la fuerza de trabajo y disminuir el desempleo, lo que requeriría una política más agresiva de inversión en capital humano. Pero no hay que olvidar que una estrategia así planteada supone fortalecer las instituciones públicas existentes e independizar la política monetaria del desempeño fiscal.

El desafío fundamental que enfrentan las autoridades a corto plazo es buscar la forma de reactivar, de manera definitiva, la economía con el fin de retomar la senda de crecimiento de la década anterior. En la práctica, la estrategia de crecimiento se ha instrumentado mediante la inyección de liquidez a través de la monetización de las reservas internacionales y de proyectos de infraestructura financiados con recursos externos. Esto debería traducirse, de acuerdo con las autoridades, en un aumento de la demanda agregada por medio del incremento de los saldos monetarios reales y de la disminución de las tasas de interés. La remonetización de la economía tendría un efecto favorable en el consumo y la caída de las tasas de interés permitiría, sobre todo, aumentar la rentabilidad de los proyectos de inversión. Estos efectos aún no se han dejado sentir plenamente en la economía.

Para el mediano y largo plazo las autoridades actuales han planteado la adopción de una postura monetaria y cambiaria más flexible con dos componentes. El primero consiste en abandonar el tipo de cambio oficial como ancla nominal y, por consiguiente, permitir que la tasa de interés pueda situarse a niveles más acordes con un crecimiento sostenido de la economía. En segundo lugar, se trata de traspasar la gestión y administración de la deuda externa al gobierno central. De cumplirse esta meta, la autoridad monetaria abandonará de manera definitiva los certificados de participación de la tesorería, lo que reforzaría la flexibilidad en la tasa de interés.

En términos del modelo anteriormente planteado, este nuevo paquete de instrumentos implicaría una flotación administrada del tipo de cambio para evitar su apreciación en términos reales, lograr una posición más competitiva del país, y sobre todo para generar el monto de reservas internacionales que validarían la legitimidad de dicho régimen cambiario. Esto favorecería el desempeño del sector exportador. Asimismo, divorciar la política fiscal de la monetaria implicaría mayores grados de libertad para la última, en especial para permitir una estrategia de demanda agregada con el objetivo de mejorar el nivel de empleo. En este sentido el nuevo instrumento de la política económica sería el tipo de interés, lo que a su vez requeriría (para ser completamente viable) desarrollar un mercado interbancario de reservas.

El éxito de éstas políticas está sujeto a dos condicionantes. Las políticas de demanda no pueden dejar de ir acompañadas de políticas de oferta. En ausencia de políticas que mejoren la calidad de la fuerza de trabajo y/o la composición del potencial exportable, las medidas de expansión de demanda tienen escasas posibilidades de éxito en el mediano y largo plazo. En segundo lugar, la puesta en práctica de cualquier política económica depende directamente del mantenimiento de la prudencia y el equilibrio fiscal.

Bibliografía

AID (Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo) (1994), *Guía Verde para América Latina y El Caribe*, Washington.

_____ (1992), *Inventario de las Políticas de Recursos Naturales en la República Dominicana*, Vols. I y II, Informe Técnico 128, República Dominicana.

_____ (1992), *Intensive Survey of Rural and Urban Activities Impacting Water and Coastal Resources*, República Dominicana.

_____ (1990), *Forest Policy Development Design Project*, República Dominicana.

BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Un tema de desarrollo: La reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres* (LC/MEX/L.428), México.

Banco Mundial (1992), *The World Bank and the Environment*, Washington.

Banco Mundial y Naciones Unidas (1998-1999), *Economic Indicators, Data and Tables*, Chapter 6, Washington.

_____ (1997), *Five Years after Rio, Innovations in Environmental Policy*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 18, Washington.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998), *República Dominicana: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Georges, 1998: sus implicaciones para el desarrollo del país* (LC/MEX/L.365), México.

CESPEDES (1999a), *Competitividad y Protección Ambiental: Iniciativa Estratégica del Sector Industrial Mexicano*, México.

_____ (1999b), *Finanzas Ambientales: Ecoeficiencia en el Contexto de la Globalización*, México.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1999a), *Apoyo a las Políticas Agrícolas y Pecuarias, a los Sistemas de Estadísticas e Información Agrícolas y a la Preparación del Censo Pecuario*, Roma.

_____ (1999b), *Situación de los Bosques del Mundo*, Roma.

Hartshorn G. y otros (1981), *The Dominican Republic, Country Environmental Profile, A Field Study*, Virginia.

Naciones Unidas (1992a), "Convenio de Diversidad Biológica", Río de Janeiro, Brasil.

_____ (1992b), *Cumbre de la Tierra. Programa 21*, Nueva York.

Ocampo, J. A. (1999), *Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América latina y el Caribe*, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile.

Ottenwalder, José y otros (1999), *Biodiversidad marina de la República Dominicana y Haití*, Proyecto GEF-PNUD-ONAPLAN.

Panayotou, Theodore (1994), *Ecología, medio ambiente y desarrollo; debate, crecimiento vs. conservación*, Ediciones Gernika, México.

PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (1999), *Caribbean Environment Outlook*, México.

Presidencia de la República Dominicana (1998), *Proyecto de Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales*, Documento de la Reforma 2, Comisión Coordinadora Sector Recursos Naturales y Medio Ambiente, República Dominicana.

República Dominicana (1991), *Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Brasil '92*, Informe Nacional, Santo Domingo.

Schaper, Marianne (1996), *Comercio internacional y desarrollo sustentable a la luz de la Agenda 21*, mimeo.

WRI (World Resources Institute) (1998), *The United Nations Environment Programme, the United Nations Development Programme, and the World Bank*, World Resources 1998-99, Oxford University, Nueva York.

Esta primera edición del libro
**Desarrollo Económico y Social
en la República Dominicana**
una investigación de la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
en coordinación con la
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
consta de una tirada de mil (1000) ejemplares
y se terminó de imprimir
en el mes de diciembre del año 2001
en los talleres gráficos de Editora Mediabyte,
Santo Domingo, República Dominicana.